



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.304/2
du 30 avril 2020

sur

un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du
Gouvernement de la Communauté française 'relatif aux
modalités d'inscription en première année commune de
l'enseignement secondaire ordinaire pour la rentrée
scolaire 2020-2021'

Le 24 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Communauté française n° XX 'relatif aux modalités d'inscription en première année commune de l'enseignement secondaire ordinaire pour la rentrée scolaire 2020-2021'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 avril 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée, suite à la décision du Conseil national de sécurité du 15 avril 2020 de prolonger les mesures d'urgence pour limiter la propagation du COVID-19, par la nécessité de postposer la reprise de l'enregistrement des demandes d'inscription en première année de l'enseignement secondaire ordinaire pour la rentrée scolaire 2020-2021, afin de ne pas exposer les publics concernés à des situations présentant un risque sanitaire.

En effet, le maintien de la date de cette reprise au 27 avril 2020, est susceptible de provoquer un afflux de personnes dans l'ensemble des établissements scolaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles, rendant exagérément difficile ou impossible le respect strict des mesures du Conseil national de sécurité visant à limiter la propagation du virus Covid-19 ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Conformément à l'article 4, alinéa 3, du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', l'arrêté en projet sera communiqué au bureau du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge*.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, g), du décret du 17 mars 2020, qui est visé à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, on peut considérer qu'il trouve également un fondement juridique dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, c), de ce décret.

L'alinéa 1^{er} sera complété en ce sens.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2 du préambule, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 1^{er} du dispositif en projet.

3. Dès lors que l'arrêté ministériel visé à l'alinéa 3 ne constitue pas le fondement juridique du projet et n'est pas modifié par celui-ci mais qu'il participe à son cadre juridique, cet alinéa 3 doit être soit omis soit rédigé sous la forme d'un considérant ¹.

4. La date mentionnée à l'alinéa 4 sera corrigée car le test genre a été accompli le 20 avril 2020.

5. Le visa consacré à la motivation de l'urgence justifiant la saisine de la section de législation sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' reproduira cette motivation telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis et ce, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées ².

L'alinéa 6 sera complété en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} tend à apporter une dérogation à l'article 79/8, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' (ci-après : « le décret 'missions' ») pour reporter la date des inscriptions chronologiques à enregistrer durant l'année scolaire 2019-2020 du 27 avril 2020 au 18 mai 2020. Il est ajouté à cet effet un alinéa 2 nouveau entre les actuels alinéas 2 et 3 de l'article 79/8, § 1^{er}, de ce décret.

Si cette modification est apportée à ce décret, elle fera partie intégrante de celui-ci alors même qu'elle cessera d'avoir des effets lors des années scolaires suivantes.

Il est dès lors recommandé de concevoir l'article 1^{er} comme une disposition autonome en mentionnant qu'il est dérogé à la disposition précitée du décret « missions » pour les inscriptions enregistrées durant l'année scolaire 2019-2020. Dans cette hypothèse, on peut aussi prévoir que le dispositif en projet cessera d'être en vigueur à une date déterminée ³.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

² La demande d'avis contient également la motivation suivante :
« En effet, le maintien de la date de cette reprise au 27 avril 2020, est susceptible de provoquer un afflux de personnes dans l'ensemble des établissements scolaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles, rendant exagérément difficile ou impossible le respect strict des mesures du Conseil national de sécurité visant à limiter la propagation du virus Covid-19 ».

³ *Ibid.*, recommandation n° 159.

De façon analogue à ce qui se pratique pour la mention des textes qu'un projet modifie ⁴, il y a lieu en conséquence d'omettre les mots « , les articles 79/1 et suivants » de l'alinéa 2 du préambule ⁵.

Article 2

L'article 2 sera permuté avec l'article 3 ⁶.

Article 3

L'article 3 est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 20 avril 2020 ».

Ainsi que l'a rappelé la section de législation dans son avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 ⁷,

« la rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ⁸. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁹ » ¹⁰.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 29 et 30.

⁵ Il en va d'autant plus que c'est uniquement à l'article 79/8, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' que le texte en projet tend à déroger.

⁶ *Ibid.* recommandation n° 168.

⁷ Avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur la proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>).

⁸ *Note de bas de page n° 22 de l'avis cité* : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

⁹ *Note de bas de page n° 23 de l'avis cité* : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

¹⁰ Avis n° 67.142/AG précité (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>). Voir également l'avis n° 67.169/4 donné le 1^{er} avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 avril 2020 'relatif au soutien des milieux d'accueil dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67169.pdf>).

En l'espèce, la rétroactivité n'est admissible que si, conformément à ce qu'annonce le rapport au Gouvernement, les parents ont effectivement été avertis qu'aucune des inscriptions prévues à partir du 27 avril 2020, date résultant de l'application de l'article 79/8, § 1^{er}, alinéa 2, du décret « missions », ne serait reçue dans les établissements scolaires et qu'effectivement aucune inscription n'a été reçue à partir de cette date, à défaut de quoi la rétroactivité susciterait de sérieuses difficultés au regard de la sécurité juridique et des droits que les personnes ayant procédé aux inscriptions en question auraient légitimement acquis sur la base de la législation alors en vigueur.

En outre, eu égard à la portée du texte en projet qui consiste à reporter la date du 27 avril 2020 au 18 mai 2020, le choix de faire rétroagir celui-ci à la date du 20 avril 2020 devrait être mieux expliqué dans le rapport au Gouvernement ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹¹ Comme indiqué dans le préambule, la date du 20 avril 2020 correspond au premier jour ouvrable après les vacances de printemps mais on n'aperçoit pas en quoi cette date est pertinente en l'espèce.