



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.790/2
du 4 février 2021

sur

un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du
Gouvernement de la Communauté française 'dérogeant à
certaines dispositions relatives aux stages dans la section de
qualification de l'enseignement secondaire et aux formations
de l'enseignement en alternance dans le cadre de la crise
sanitaire de la Covid-19'

Le 1^{er} février 2021, 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 n° XX du Gouvernement de la Communauté française 'dérogeant à certaines dispositions relatives aux stages dans la section de qualification de l'enseignement secondaire et aux formations de l'enseignement en alternance dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 février 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 février 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 3, alinéa 3, du décret du 14 novembre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19', l'arrêté en projet sera communiqué au bureau du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge*.

2. À toutes fins utiles et compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, l'attention de l'auteur du projet est également attirée sur la nécessité que celui-ci, qui se fonde sur le décret du 14 novembre 2020, soit adopté au plus tard le 18 février 2021 puisque, conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, du même décret, l'habilitation conférée au Gouvernement « est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur », laquelle a eu lieu le 19 novembre 2020 en application de l'article 5 du même décret.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, il y a lieu d'ajouter le mot « secondaire » entre les mots « l'enseignement » et les mots « en alternance ».

La même observation vaut pour l'intitulé du décret du 3 juillet 1991 'organisant l'enseignement secondaire en alternance' qui est cité dans la phrase liminaire de l'article 3, alinéa 1^{er}.

2. L'alinéa 5 vise le « Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ».

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, celui-ci fait partie du cadre juridique et il sera dès lors soit omis soit rédigé sous la forme d'un considérant, qui sera placé après les visas ¹.

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

DISPOSITIFArticle 1^{er}

L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet porte sur une dérogation à l'article 7bis, § 8, alinéa 5, de la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire' pour ce qui concerne

« les élèves inscrits dans l'option de base groupée 'Puériculteur/Puéricultrice' ayant été dispensés pour l'année scolaire 2020-2021 de partie des stages ».

Interrogée au sujet de cette disposition, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Un arrêté du Gouvernement visant à fixer un minimum d'heures de stage obligatoires pour l'Option de Base Groupée puériculteur/puéricultrice est actuellement en préparation au sein du cabinet de la Ministre, et ce sur proposition du Conseil Général de l'Enseignement Secondaire. En effet, il est ressorti des travaux préparatoires du présent projet, que ce métier est d'une spécificité telle qu'il nécessite un minimum d'heures de stage pour pouvoir obtenir le Certificat de qualification (CQ). C'est la raison pour laquelle le texte en projet ne prévoit pas la délivrance du CQ si les élèves concernés ont été dispensé de tous leurs stages ».

Indépendamment du fait que la rédaction adoptée, qui évoque une dispense « de partie des stages », n'est pas très heureuse, il n'apparaît pas clairement comment s'articulera l'arrêté du Gouvernement dont le projet est annoncé dans la réponse qui précède avec la disposition à l'examen, compte tenu également de ce que le texte de cet arrêté n'est pas encore connu. Il est en tout état de cause déconseillé de concevoir une règle dérogatoire venant s'insérer, pour en tenir compte, dans un ordonnancement juridique qui n'est pas encore entièrement en vigueur. La question se pose plus spécialement de savoir si la dérogation telle qu'elle est envisagée par l'article 1^{er}, alinéa 2, du présent projet ne pourra pas être lue comme portant également sur le nombre minimum d'heures de stage qui serait ainsi fixé par l'autre arrêté du Gouvernement en projet, compte tenu notamment de la prévalence, du point de vue de la hiérarchie des normes, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux faisant l'objet du présent projet sur celui annoncé par la déléguée de la Ministre.

Il paraît préférable, semble-t-il, pour traduire l'objectif poursuivi, d'énoncer déjà dans l'article 1^{er}, alinéa 2, du présent projet la règle selon laquelle un nombre minimal d'heures de stage, à préciser, doit être suivi pour obtenir le certificat de qualification.

Le rapport au Gouvernement clarifiera également ces questions.

La présente observation est formulée sous réserve de l'examen de ce que contiendrait l'autre arrêté du Gouvernement en projet.

Article 6

L'article 6 est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le jour de son adoption ».

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

« [...] la rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ². 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 ³ » ⁴.

Le préambule du projet justifie le choix de l'entrée en vigueur dérogatoire comme suit :

« Considérant que l'arrêté numéroté prendra effet le jour de son adoption en raison de l'urgence de l'adoption de ces mesures avant la fin de l'année scolaire et de la nécessité de communiquer les dispositions adoptées le plus rapidement possible au public concerné pour qu'il puisse préparer et appréhender la fin de l'année scolaire en toute sérénité. À cet égard, le présent arrêté respecte les conditions requises par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle sur la rétroactivité des dispositions réglementaires au vu des circonstances exceptionnelles ayant conduit à son adoption et de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que le droit à l'éducation, le droit pour chaque enfant de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement, ainsi que l'intérêt primordial de l'enfant ».

² 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.

³ 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.

⁴ 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>) ; voir également l'avis 67.416/2 donné le 20 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 24 du 11 juin 2020 'relatif à la sanction des études dans l'enseignement secondaire ordinaire dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67416.pdf>).

Si la date prévue pour une entrée en vigueur de l'arrêté en projet devait avoir pour effet de lui conférer une portée rétroactive, celle-ci pourrait être admise, compte tenu de la justification avancée au préambule. Ceci étant, dès lors qu'il est toujours préférable d'éviter une rétroactivité, même justifiée, lorsqu'elle n'est pas nécessaire, l'auteur du texte est invité à vérifier s'il ne peut envisager une entrée en vigueur du projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT