

## ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 16 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement", a donné le 25 mars 1998 l'avis suivant :

### EXAMEN DU PROJET

L'examen portera exclusivement sur le défaut d'accomplissement de deux formalités préalables, à savoir l'absence de concertation au sens de l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et l'absence d'un accord explicite du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

1. La concertation visée à l'article 5 de la loi du 29 mai 1959.

En vertu de l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement,

"les réformes fondamentales de l'enseignement font l'objet d'une concertation préalable entre les pouvoirs organisateurs.

Par réforme fondamentale, il faut entendre une modification dans l'orientation générale ou la durée des études et dans les conditions d'admission et de passage des élèves."

L'avant-projet de décret a pour objet, selon son intitulé, de porter

"organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire".

.../...

Selon l'exposé des motifs,

"l'avant-projet de décret vise à devenir un véritable décret-cadre en faveur de l'enseignement fondamental".

L'avant-projet de décret examiné constitue donc manifestement une réforme fondamentale au sens de l'article 5 de la loi du 29 mai 1959.

Il résulte des documents transmis au Conseil d'Etat que la concertation n'a pas été menée avec les différents pouvoirs organisateurs, comme le requiert la disposition précitée, mais avec trois "organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné".

L'article 74 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 dispose :

"Le Gouvernement reconnaît comme organes de représentation et de coordination :

- "1° un organe représentant les pouvoirs publics subventionnés organisant des écoles fondamentales, primaires et maternelles ordinaires ou spéciales et des écoles secondaires spéciales;
- 2° un organe représentant les pouvoirs publics subventionnés organisant des écoles secondaires;
- 3° un organe représentant les pouvoirs organisateurs d'enseignement libre subventionné de caractère confessionnel;

.../...

- 4° un organe représentant les pouvoirs organisateurs d'enseignement libre subventionné de caractère non confessionnel".

Aucune disposition décrétable n'attribue cependant aux organes de représentation et de coordination visés à l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 précité des compétences de concertation en matière de réformes fondamentales de l'enseignement.

Certes, le commentaire des articles de ce décret précise que

"le recours à des organes représentatifs est indispensable pour assurer la concertation prévue à l'article 5 de la loi du 29 mai 1959. En effet, mener une concertation avec plusieurs milliers de pouvoirs organisateurs est un leurre. Par contre, l'assurer avec des représentants est une garantie de réelle concertation." (1).

Cependant, si telle avait bien été sa volonté, le législateur décrétable aurait dû modifier l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 et attribuer explicitement aux organes de représentation et de coordination la compétence de représenter les pouvoirs organisateurs lors de la concertation visée à l'article 5 précité. Toutefois, le législateur s'en est abstenu, alors que la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet devenu le décret du 24 juillet 1997, avait attiré son attention sur la

---

(1) Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-1, p. 16.

contradiction existant à cet égard entre l'exposé des motifs et le dispositif (1).

Plus fondamentalement encore, les auteurs du projet devenu le décret du 24 juillet 1997 ont insisté, tant dans le commentaire des articles qu'à l'occasion des débats au sein de la Commission de l'Education du Conseil de la Communauté française, sur le fait que l'adhésion à un organe de représentation et de coordination "est évidemment libre" (2). Faire primer les travaux préparatoires du décret du 24 juillet 1997 sur le texte de l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 aurait pour conséquence d'exclure de la concertation les pouvoirs organisateurs qui n'adhèreraient pas à un organe de représentation et de coordination. A titre d'exemple, il est difficilement envisageable qu'une école juive adhère au Secrétariat général de l'enseignement catholique (SEGEC), seul organe de représentation et de coordination qui lui soit pourtant accessible (3). Une telle interprétation violerait donc la liberté d'association.

- 
- (1) Avis L. 26.242/2, donné le 23 avril 1997, sur un projet de décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-1, pp. 74 et 75).
- (2) Commentaire des articles (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-1, p. 16). Examen en Commission de l'Education (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-62, p. 168).
- (3) Voir en ce sens les justifications des amendements n°s 251 et 135, Examen en Commission de l'éducation (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-62, pp. 167 et 168).

.../...

Ainsi qu'il a été amené à le faire à plusieurs reprises (1), le Conseil d'Etat doit constater que la concertation visée à l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 n'ayant pas été effectuée, l'avant-projet n'est pas en état d'être examiné par lui.

En outre, on observera que, comme le reconnaît le délégué de la Ministre-Présidente, l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 précité, qui autorise le Gouvernement à reconnaître les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs, n'a pas encore, à ce jour, été exécuté. La concertation menée en l'espèce n'a donc aucune base juridique.

2. Avis de l'inspecteur des Finances et accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

L'avis de l'inspecteur des Finances a été rendu le 1er février 1998. Bien qu'il soit globalement favorable (2), l'avis contient toutefois une importante mise en garde :

---

(1) Voyez notamment, pour des exemples récents, l'avis L. 26.547/2, donné le 17 juin 1997, sur un projet de décret-programme portant diverses mesures concernant l'enseignement; l'avis L. 27.399/2, donné le 18 mars 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant la réglementation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire et à la sanction des études dans l'enseignement secondaire.

(2) L'inspecteur des Finances a rendu un avis défavorable à propos du chapitre VII, section II (articles 52 à 54), du projet de décret, "qui ne devrait être mis progressivement en oeuvre qu'au fur et à mesure de la réalisation effective et durable des mesures d'économies, sans préjudice de l'équilibre général préalablement assuré du financement pluriannuel des finances de la Communauté française."

"(...) l'Inspection des Finances ne peut souscrire à une démarche qui génère des dépenses certaines et immédiates mais dont les compensations financières et les moyens de couverture financière sont très aléatoires, futurs et sans doute surfaits.

Elle recommande dès lors de n'engager de nouvelles dépenses qu'après avoir pu constater durablement l'existence de marges de manoeuvre dégagées au fur et à mesure que les économies auront produit leur plein effet".

Par lettre du 16 février 1998 le ministre qui a le Budget dans ses attributions écrit :

"(...) je marque mon accord sur l'avant-projet de décret pour autant que l'augmentation des subventions et dotations de fonctionnement s'inscrive dans le respect des objectifs d'équilibre du plan pluriannuel des finances de la Communauté française".

Un tel accord, émis sous une réserve aussi générale, doit être considéré comme un accord conditionnel et non comme un accord explicite au sens de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire (1).

Il convient de rappeler, en effet, que les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation, en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les étapes successives de la préparation administrative - en d'autres termes, après que les projets de textes ont fait l'objet des consultations prescrites, que

---

(1) Voyez dans le même sens, l'avis L.21.655/8, donné le 30 juin 1992, sur un avant-projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire.

les avis requis ont été recueillis et que, le cas échéant, les accords nécessaires ont été obtenus.

La rigueur s'impose d'autant plus en l'espèce que le procès-verbal de la négociation syndicale du 6 mars 1998 fait apparaître que de nombreuses dispositions, dont il n'est pas exclu que certaines ont une incidence budgétaire, ont été modifiées après que l'avant-projet de décret a été soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances et à l'accord du ministre du Budget.

Le projet n'est donc pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                         |
|-----------|---------------------|-------------------------|
| Messieurs | J.-J. STRYCKMANS,   | président,              |
|           | Y. KREINS,          | conseillers d'Etat,     |
|           | P. QUERTAINMONT,    |                         |
|           | F. DELPEREE,        | assesseurs de la        |
|           | J. van COMPERNOLLE, | section de législation, |
| Madame    | B. VIGNERON,        | greffier assumé.        |

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS