

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 30 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant approbation de profils de formation tels que définis à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire", a donné le 26 octobre 1998 l'avis suivant :

I. L'EXECUTION DE L'ARTICLE 39 DU DECRET "MISSIONS"

1. L'avant-projet de décret examiné a pour objet, comme l'indique la note à l'Inspecteur des Finances (1), d'exécuter l'article 39 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.

Cet article dispose :

"Le Gouvernement détermine, sur proposition du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire visé à l'article 16, les profils de formation visés à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 précité et les soumet à la sanction du Parlement."

2. Il importe de déterminer le but poursuivi par le législateur décréteur lorsqu'il a chargé le Gouvernement de soumettre l'arrêté déterminant les profils de formation "à la sanction du Parlement".

En son avis sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 24 juillet 1997, le Conseil d'Etat a estimé que plusieurs délégations, dont celles de définir les profils de formation, étaient excessives au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution (2).

(1) L'avant-projet est dépourvu d'exposé des motifs.

(2) Avis L. 26.242/2 du 23 avril 1997, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/1, p. 72.

Les auteurs du projet se sont alors inspiré de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 76/96 du 18 décembre 1996 qui, relativement aux décrets de la Communauté flamande du 22 février 1995 relatifs aux objectifs de développement et aux objectifs finaux, a considéré :

"Le législateur décrétoal a estimé que le monde enseignant devait être associé étroitement à la préparation et au suivi des objectifs de développement et des objectifs finaux. C'est pour cette raison qu'il a chargé le service "Dienst voor Onderwijsontwikkeling" de formuler des propositions en la matière et de mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation (article 9, § 1er, du décret du 17 juillet 1991), les objectifs de développement et les objectifs finaux étant définis par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement (article 6bis de la loi du 29 mai 1959). Afin de satisfaire au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur décrétoal a décidé que les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand devaient être soumis dans le mois à la confirmation du Conseil flamand. Le législateur décrétoal avait par conséquent la possibilité de les modifier ou d'en fixer l'entrée en vigueur, faculté dont il a du reste usé dans le décret du 22 février 1995 "sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire". Cette manière de procéder ne peut être considérée comme contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution." (1).

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 76/96, Rec., p. 1001, considérant B.3.4. Voir l'exposé de la Ministre-Présidente, Rapport présenté au nom de la Commission de l'éducation par MM. Dupont et Neven, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/62, pp. 31-32.

L'avant-projet de décret a, dès lors, été modifié afin de prévoir que le Gouvernement soumettra "à la sanction du Parlement", notamment, les profils de formation (article 39 précité).

Cette formulation est juridiquement peu heureuse. La sanction est en effet l'acte par lequel le Gouvernement, en sa qualité de seconde branche du pouvoir décrétoal, marque son accord à un projet de décret adopté par le Conseil (1). Il ne revient pas au Conseil de la Communauté française de sanctionner un arrêté du Gouvernement, mais bien à celui-ci de sanctionner un projet adopté par celui-là.

Le terme "sanction" semble avoir été emprunté à la traduction française du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995. Dans sa version originale néerlandaise, le décret utilise le verbe "bekrachtigen" qui se traduit par "sanctionner" mais également par "confirmer". Ce dernier terme est en l'espèce plus adéquat. Il est d'ailleurs utilisé par la Cour d'arbitrage pour exposer la procédure d'adoption des objectifs finaux (2). Cette notion de confirmation renvoie en effet à la technique selon laquelle une loi habilite le Gouvernement à prendre des dispositions dans des matières que la Constitution réserve au législa-

(1) Article 21 de la loi spéciale du 8 août 1980. Pour une définition de la sanction, voir notamment F. Delpérée, *Droit constitutionnel, Tome II, Le système constitutionnel, 2. Les fonctions*, Bruxelles, Larcier, 1988, pp. 348-349; J. Velu, *Droit public, Tome I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 699-704.

(2) Voir l'extrait de l'arrêt reproduit ci-dessus.

teur. Comme l'a récemment relevé la section de législation du Conseil d'Etat :

"Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution, consiste à soumettre à une prompte confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation. Il a été recouru à ce procédé à plusieurs reprises, notamment lorsque ces habilitations se trouvaient inscrites dans des lois de pouvoirs spéciaux (1), en particulier dans les plus récentes d'entre elles (2).

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La "clause de confirmation" est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique.

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi." (3).

(1) Voyez les exemples cités dans l'avis L. 14.457/VR du 23 décembre 1981, p. 8.

(2) L'article 6 de la loi du 2 février 1982, l'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 et l'article 6 de la loi du 27 mars 1986.

(3) Avis L. 25.169/1.8. des 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet de loi "portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 607/1.

3. Il en résulte qu'afin de se conformer à la lettre et à l'esprit de l'article 39 du décret "missions", il eut convenu que, dans un premier temps, le Gouvernement déterminât par un arrêté les profils de formation pour, dans un second temps, soumettre cet arrêté à la confirmation du Conseil de la Communauté française.

4. De surcroît, pour que cette procédure puisse être jugée compatible avec l'article 24, § 5, de la Constitution tel qu'interprété par la Cour d'arbitrage en son arrêt n° 76/96, encore faut-il que le Conseil de la Communauté française ait la possibilité de modifier les profils de formation et d'en fixer l'entrée en vigueur.

Tel qu'il est présenté, l'avant-projet de décret ne présente pas la garantie que c'est bien dans cette logique que se placent les auteurs de l'avant-projet de décret examiné. On observera en effet que l'avant-projet de décret est calqué sur ceux qui ont pour objet de porter assentiment, par exemple, à un accord de coopération. Dans cette dernière hypothèse, l'accord de coopération est annexé à l'avant-projet de décret, tout comme, dans le cas examiné, les profils de formation sont annexés à l'avant-projet de décret. Or, le Conseil de la Communauté française n'est pas habilité à modifier un accord de coopération qui est soumis à son approbation. Il peut soit l'approuver, soit le rejeter.

Il convient de veiller, lors de la discussion et du vote, à ce que le Conseil puisse exercer, à l'égard de chaque profil de formation, son droit d'amendement.

.../...

II. LA PROCEDURE D'ELABORATION DES PROFILS DE FORMATION

1. Une lecture combinée des décrets des 27 octobre 1994 et 24 juillet 1997 permet de déterminer comme suit la procédure de définition des profils de formation correspondant aux options groupées organisées au troisième degré de l'enseignement de qualification :

1° la Commission communautaire des professions et des qualifications, créée par l'article 7 du décret du 27 octobre 1994, a pour mission d'élaborer les "profils de qualification", qui "décrivent les activités et les compétences exercées par des travailleurs accomplis tels qu'ils se trouvent dans l'entreprise" (article 40 du décret du 24 juillet 1997 (1));

2° la Commission communautaire des professions et des qualifications "crée des commissions consultatives qui préparent les profils de formation" (article 8, alinéa 1er, du décret du 27 octobre 1994); "les profils de formation sont réalisés en deux étapes :

1° la segmentation des profils de qualification en unités de compétences, c'est-à-dire en ensembles cohérents de compétences;

2° le regroupement des unités de compétences en profils cohérents de formation" (article 41 du décret du 24 juillet 1997);

(1) Cette disposition précise en effet que "les profils de formation sont en relation avec les profils de qualification".

- 3° la Commission communautaire des professions et des qualifications transmet ces profils de formation au Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire (article 8, alinéa 1er, du décret du 27 octobre 1994);
- 4° le Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire propose au Gouvernement de la Communauté française ces profils de formation (article 6, § 1er, alinéa 1er, du décret du 27 octobre 1994 et article 39 du décret du 24 juillet 1997);
- 5° le Gouvernement de la Communauté française "détermine" les profils de formation "et les soumet à la sanction du Parlement" (article 39 du décret du 24 juillet 1997).

2. Les annexes jointes à l'avant-projet de décret et les explications fournies par le délégué de la Ministre-Présidente font apparaître que les quatre premiers stades de la procédure de fixation des profils de formation ont été accomplis.

Il faut néanmoins relever que l'article 4, alinéa 3, du décret du 27 octobre 1994 dispose que le Conseil général de concertation "arrête son règlement d'ordre intérieur et le soumet à l'approbation du Gouvernement". Vu le caractère succinct des dispositions relatives à la procédure contenues dans l'article 4 du décret, le règlement d'ordre intérieur doit contenir certaines règles importantes, notamment celles relatives aux convocations, à l'ordre du jour, à la présidence alternée ... Or, l'on ne trouve à ce jour aucune trace d'un arrêté du Gouvernement de la

.../...

Communauté française approuvant le règlement d'ordre intérieur du Conseil (1).

III. LE RESPECT DE LA LIBERTE D'ENSEIGNEMENT

Par son arrêt n° 76/96 précité, la Cour d'arbitrage a annulé le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire au motif que ces objectifs "sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi porté atteinte à la liberté d'enseignement" (2).

Cet arrêt, et plus particulièrement ce considérant, a été rappelé par la section de législation du Conseil d'Etat en son avis L. 26.242/2 précité; la section concluait cette observation dans les termes suivants :

(1) La section de législation du Conseil d'Etat avait déjà attiré l'attention sur l'absence d'exécution de certaines dispositions du décret du 27 octobre 1994 dans son avis L. 27.394/2 du 30 mars 1998 sur un avant-projet de décret "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 235/1, p. 59). La même remarque peut être faite à l'égard de l'article 5 du décret du 27 octobre 1994, qui charge le Gouvernement de déterminer l'administration dont le personnel assure le secrétariat du conseil.

(2) Cour d'arbitrage, arrêt n° 76/96, précité, p. 1007, considérant B.9.

"Il appartient donc au Conseil de la Communauté française d'apprécier si, en l'espèce, la mise en balance de divers aspects du droit à l'enseignement, à savoir le droit à l'égalité des élèves, la liberté d'organiser un enseignement et le droit de la Communauté d'établir des règles de subventionnement de cet enseignement, est réalisée d'une manière raisonnable."

Cette observation a été prise en compte lors des travaux préparatoires du décret du 24 juillet 1997. La Ministre-Présidente de la Communauté française a également estimé que "la Communauté flamande est allée loin dans les détails" et a précisé que le décret "missions" "ne vise pas un tel degré de précision".

Les profils de formation tels qu'ils figurent dans les annexes à l'avant-projet de décret examiné sont très vastes et détaillés.

Il appartient au législateur décréteur d'apprécier si l'avant-projet de décret respecte les principes que la Cour d'arbitrage a dégagés dans son arrêt précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	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

Y. KREINS