

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.388/2
DU 24 NOVEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française, le 29 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "organisant le renforcement différencié du cadre du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Les articles 22, 25, 26, 27 et 30 de l'avant-projet de décret à l'examen remplacent, dans la loi du 1^{er} avril 1960 relative aux centres psycho-médico-sociaux et dans l'arrêté royal du 13 août 1962 organique des centres psycho-médico-sociaux, les habilitations faites au Roi de fixer – par arrêté délibéré en Conseil des ministres – certains éléments de la législation, par des habilitations faites au Gouvernement. L'article 30 de l'avant-projet remplace en outre, dans l'arrêté royal du 13 août 1962, précité, les habilitations faites à certains ministres par des habilitations faites au Gouvernement.

Selon le commentaire des articles et les précisions données par la déléguée du ministre, ces modifications ont simplement pour but d'actualiser les textes précités à la communautarisation de l'enseignement.

Dans ce cas, on rappellera à l'auteur du projet que, selon l'article 83, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

"§ 2. La délibération du Gouvernement remplace la délibération du Conseil des Ministres ou d'un comité ministériel national qui est requises par une loi ou par un arrêté royal, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence du Gouvernement.

§ 3. Les compétences attribuées à un Ministre par la loi, par décret ou par arrêté royal, sont exercées par le Gouvernement, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de ce dernier."

Les dispositions en projet ne sont donc pas indispensables à l'actualisation souhaitée.

.../...

En revanche, en actualisant les habilitations qui sont prévues dans la loi du 1^{er} avril 1960 et dans l'arrêté royal du 13 août 1962, l'auteur du projet s'expose à des critiques au regard du principe de légalité garanti par l'article 24, § 5, de la Constitution.

Selon l'article 24, §5, de la Constitution,

"L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret."

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en oeuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le Gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées ⁽¹⁾.

À cet égard, les dispositions suivantes de l'avant-projet de décret à l'examen peuvent être considérées comme contenant des habilitations excessives :

- 1/ l'article 22, 5/, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer les conditions de comptabilisation de certains types d'élèves pour le calcul de l'encadrement des centres psycho-médico-sociaux (ci-après, centres P.M.S.);
- 2/ l'article 25, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer, pour les centres P.M.S. subventionnés, les positions administratives des membres du personnel et les modalités de leur réaffectation en cas de mise en disponibilité;
- 3/ l'article 26, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer des règles d'organisation et le statut du personnel des centres P.M.S. organisés par la Communauté française;

⁽¹⁾ Voir par exemple l'arrêt n/ 17/2006 de la Cour d'arbitrage du 1^{er} février 2006, B.5.2.

- 4/ l'article 27, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer des conditions d'octroi de subventions aux centres P.M.S. subventionnés;
- 5/ l'article 30, § 2, en ce qu'il habilite notamment le Gouvernement à fixer les titres requis des membres du personnel des centres, à organiser l'inspection et le contrôle des centres P.M.S (articles 10, § 2 et 13 de l'arrêté royal du 13 août 1962 organique des centres psycho-médico-sociaux, tel que modifié par l'article 30, § 2, de l'avant-projet).

Les articles 22, 25, 26, 27 et 30 seront revus à la lumière de cette observation générale.

Observations particulières

Article 2

De l'accord de la déléguée du ministre, il n'est pas nécessaire de définir, au 4/, le "centre officiel subventionné" dès lors qu'une définition semblable se trouve déjà au 2/, premier tiret. Pour plus de précision, le 2/ pourrait être rédigé comme suit :

"2/ centre subventionné par la Communauté française : centre organisé

- a) soit par une province, une commune, une association de communes ou toute autre personne de droit public (centre officiel subventionné);
- b) soit par une ou plusieurs personnes physiques ou par une personne morale de droit privé (centre libre subventionné)."

Article 4

Cet article énonce uniquement l'objet du décret. Il ne constitue donc pas une norme juridique et doit être omis.

.../...

Article 5

La question se pose de savoir quelle sera l'incidence sur le cadre de base du personnel technique des centres P.M.S., de l'ajout, par le Gouvernement, des indicateurs mentionnés à l'alinéa 3. Cette question devrait être réglée par le décret lui-même.

La même observation vaut pour l'article 17, alinéa 2.

Article 6

Dès lors que l'auteur de l'avant-projet a estimé utile de consacrer l'article 2 à définir certaines notions, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi la définition du cadre complémentaire prévue par l'article 6 ne figure pas plutôt dans l'article 2.

Articles 9 et 10

Pour éviter des renvois d'articles ou de paragraphes qui alourdissent la lecture du texte ⁽²⁾, les articles 9 et 10 pourraient être fusionnés en un seul article rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. Le cadre complémentaire généré par les élèves en alternance est calculé comme suit :

(...).

§ 2. Ce cadre complémentaire est fixé (...)".

⁽²⁾ Cette technique est en outre sources d'erreurs comme le montre le renvoi fait à l'article 10, et non à l'article 9, dans l'article 10 lui-même.

Article 13

L'article en projet permet au Gouvernement de fixer les activités spécifiques à la guidance des élèves de l'enseignement en alternance, sur avis du Conseil supérieur des centres P.M.S. et sans préjudice des missions et activités prévues dans le décret du 14 juillet 2006 relatif aux missions, programmes et rapports d'activités des centres P.M.S.

Au-delà des difficultés de compréhension liées à l'utilisation de l'expression "sans préjudice de" ⁽³⁾, il convient d'observer que l'habilitation faite au Gouvernement de fixer les activités spécifiques de guidance des élèves de l'enseignement en alternance est trop large. Il convient, en effet, pour respecter l'article 24, § 5, de la Constitution, que le législateur décréte fixe lui-même, à tout le moins, les éléments essentiels relatifs au contenu de ces activités.

L'article 13 sera modifié en conséquence.

Articles 14 et 15

Ces articles pourraient être fusionnés en un seul article rédigé comme suit :

"L'indice socio-économique de chaque centre est égal (...)."

Article 19

Le Conseil d'État se demande pourquoi il est écrit "assistance sociale", alors que dans les autres dispositions du décret, notamment à l'article 17, il est question d'"auxiliaires sociaux".

⁽³⁾ S'agit-il de permettre des dérogations aux missions et activités prévues dans le décret du 14 juillet 2006 ou, au contraire, d'en confirmer l'existence, parallèlement aux activités spécifiques ?

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B VIGNERON

Y. KREINS