



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.300/2
du 30 mai 2024

sur

une proposition de décret de la Communauté française
‘en vue de renforcer l’accessibilité aux études, de garantir
la finançabilité des étudiants et d’instaurer un pilotage chiffré’

Le 26 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'en vue de renforcer l'accessibilité aux études, de garantir la finançabilité des étudiants et d'instaurer un pilotage chiffré', déposée par M. Martin CASIER, M. Rodrigue DEMEUSE, Mme Sabine ROBERTY, M. Matteo SEGERS, Mme Joëlle KAPOMPOLE, Mme Margaux DE RE, Mme Sophie MENGONI et M. Manu DISABATO (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 703/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 27 mai 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2024.

*

RECEVABILITÉ

I. Rétroactes

1. La proposition de décret soumise à l'examen de la section de législation a été déposée au Parlement de la Communauté française le 2 avril 2024 sous la référence « doc 703 (2023-2024) n° 1 ».

Cette proposition a été inscrite à l'ordre du jour de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles du 16 avril 2024.

Durant cette séance, la proposition a été amendée par un amendement n° 1, remplaçant l'article 2 et insérant six nouveaux articles, qui a été adopté par la Commission ¹.

Les autres amendements proposés ont été rejetés ou retirés et la proposition a été adoptée par la Commission, telle qu'amendée par l'amendement n° 1 ².

Cette proposition, amendée et adoptée en commission, porte la référence « doc 703 (2023-2024) n° 4 ».

2. La proposition de décret adoptée en commission a ensuite été inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière du Parlement de la Communauté française du 25 avril 2024 ³.

Lors de cette séance, des membres du Parlement ont déposé des demandes visant notamment à soumettre la proposition de décret adoptée en commission, à savoir celle portant la référence « doc 703 (2023-2024) n° 4 », à l'avis de la section de législation du Conseil d'État conformément à l'article 55, § 2, du règlement du Parlement de la Communauté française ⁴.

¹ Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles, Parl. Comm. fr., 2023-2024, CRIC n° 66-Ens Sup14 du 16 avril 2024, version provisoire, p. 91.

² *Ibidem*, p. 94.

³ Plus précisément, l'ordre du jour prévoyait, en son point 6 :

« Proposition de décret en vue de renforcer l'accessibilité aux études, de garantir la finançabilité des étudiants et d'instaurer un pilotage chiffré, déposée par MM. CASIER et DEMEUSE, Mme ROBERTY, M. SEGERS, Mmes KAPOMPOLE, De RE et MENGONI et M. DISABATO (doc. 703 (2023-2024) n°s 1 à 4) – Rapporteurs : MM. WEYTSMAN et BEUGNIES – Discussion générale Examen des articles ».

⁴ L'article 55 de ce règlement énonce ce qui suit :

« 1. Le président du Parlement peut demander à la section de législation du Conseil d'État un avis motivé sur le texte de tous projets ou propositions de décret, ou d'amendements à ces projets et propositions.

2. Sur les propositions de décret et sur les amendements à des projets ou propositions, le président est tenu de solliciter cet avis quand la demande lui en est faite par un tiers au moins des membres du Parlement.

3. La demande d'avis ne suspend pas le cours de la procédure en commission à moins que celle-ci n'en décide autrement. Toutefois, la commission ne peut déposer ses conclusions avant d'avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'État.

Cette disposition met en œuvre l'obligation de consultation de la section de législation figurant à l'article 2, § 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui énonce ce qui suit :

« Le Président d'une des assemblées citées au § 1^{er} est tenu de demander l'avis sur les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance, et sur les amendements à des projets ou propositions, lorsqu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée en font la demande selon le mode déterminé par le règlement »⁵.

Plus d'un tiers des membres du Parlement de la Communauté française a voté en faveur de ces demandes de consultation, considérées conjointement⁶.

L'article 2, § 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' impliquait donc que l'avis de la section de législation soit sollicité à propos de la proposition de décret dont question, à savoir la proposition telle qu'amendée par la Commission portant la référence « doc 703 (2023-2024) n° 4 ».

3. Lors de cette même séance, une majorité des membres du Parlement de la Communauté française a cependant ensuite voté en faveur d'une demande visant à ne pas appliquer la règle de suspension prévue à l'article 55, § 4, du règlement du Parlement⁷.

Le Parlement de la Communauté française a alors examiné les articles de la proposition en « prenant comme base de discussion le texte tel qu'adopté par la commission »⁸.

À l'issue des différents votes, aucun des amendements déposés en séance plénière n'a été adopté et la proposition de décret, telle qu'amendée par la Commission et portant la référence « doc 703 (2023-2024) n° 4 », a été adoptée par le Parlement de la Communauté française⁹ et envoyée pour sanction au Gouvernement.

4. Le cabinet du Ministre-président de la Communauté française a confirmé que le Gouvernement de la Communauté française n'a pas encore exercé sa compétence de sanction

4. Sauf décision contraire du Parlement, la demande d'avis de la section de législation du Conseil d'État suspend le cours de la procédure en séance plénière.

5. Lorsque, selon l'avis de la section de législation du Conseil d'État, une proposition de décret ou un amendement excède la compétence du Parlement, cette proposition ou cet amendement est renvoyé au Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

6. Lorsque la section de législation du Conseil d'État est saisie par un membre du gouvernement, dans les cas prévus par la loi, les §§ 3 et 4 du présent article sont applicables ».

⁵ L'obligation pour le Président d'une assemblée de saisir la section de législation lorsqu'au moins un tiers des membres de l'assemblée concernée en fait la demande s'inscrit dans un objectif de protection de la minorité parlementaire.

⁶ Parl. Comm. fr., 2023-2024, CRI n° 17 du 25 avril 2024, version provisoire, disponible à l'adresse <https://archive.pfwb.be/1000000020d9057>, pp. 20-21.

⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁸ *Ibidem*, p. 182.

⁹ *Ibidem*, pp. 240-241.

conformément à l'article 21 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' à l'égard du texte adopté par le Parlement de la Communauté française.

II. Lettre de saisine de la section de législation

Par courrier du 25 avril 2024, le Président du Parlement de la Communauté française a sollicité l'avis de la section de législation « conformément à l'article 55, § 1^{er} [du règlement du Parlement de la Communauté française], ainsi qu'à l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État » sur la « proposition de décret en vue de renforcer l'accessibilité aux études, de garantir la finançabilité des étudiants et d'instaurer un pilotage chiffré (doc 703 (2023-2024) n° 1) ».

Cette demande a été enrôlée le 26 avril 2024.

Le texte de la proposition joint à la lettre de demande d'avis correspond au texte initial, tel que déposé le 2 avril 2024, à savoir celui portant la référence « doc 703 (2023-2024) n° 1 ».

La saisine de la section de législation porte dès lors uniquement sur la proposition initiale portant cette référence et non pas sur les amendements n° 1 et n° 2, repris sous la référence « doc 730 (2023-2024) n° 2 », ni sur le texte adopté par la Commission, repris sous la référence « doc 730 (2023-2024) n° 4 », bien que ces documents aient été joints en annexe de la lettre de saisine.

III. Recevabilité de la demande d'avis

La présente demande d'avis, qui porte donc sur la proposition de décret « en vue de renforcer l'accessibilité aux études, de garantir la finançabilité des étudiants et d'instaurer un pilotage chiffré » (« doc 703 (2023-2024) n° 1 »), est irrecevable.

En effet, comme la proposition examinée a été amendée, dans des proportions importantes, en commission et, ensuite, a été adoptée en séance plénière par le Parlement de la Communauté française, l'autorité ayant sollicité l'avis, à savoir le Parlement de la Communauté française, par l'intermédiaire de son Président, n'est formellement plus saisie de la proposition dont l'examen est demandé. L'avis à donner perdrait donc tout effet utile dans le chef de l'autorité l'ayant sollicité puisque les observations éventuelles que la section de législation formulerait à l'occasion de l'examen du texte ne pourraient alors plus être prises en compte dans le cadre du travail parlementaire, celui-ci étant définitivement clôturé par l'adoption du texte concerné par le Parlement.

Or, il convient de rappeler que la section de législation n'opère qu'un contrôle préventif ¹⁰. Admettre la recevabilité de la présente demande d'avis reviendrait, pour la section de législation, à se prononcer sur un texte déjà adopté par le Parlement, ce qui aurait pour conséquence d'étendre ses compétences d'une manière inconciliable avec l'interprétation qu'il y a lieu de réserver aux lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' selon l'esprit dans lequel elles ont été conçues.

Dans ce contexte, il convient de noter que l'article 55, § 4, du règlement du Parlement de la Communauté française, qui autorise ce dernier à ne pas suspendre le cours de la procédure en cas de demande d'avis adressée à la section de législation, ne peut être appliqué de telle manière que la « décision contraire » qui serait prise sur son fondement pourrait conduire à poursuivre les travaux du Parlement jusqu'au et en ce compris le vote sur le texte concerné par cette demande d'avis. En effet, comme cela se déduit de ce qui vient d'être exposé, une telle interprétation ne serait pas compatible avec la mission consultative exercée à titre préventif par la section de législation en vertu des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. Par contre, sur la base du même article 55, § 4, du règlement du Parlement, en cas de « décision contraire » prise par celui-ci, il est possible, bien qu'une demande d'avis soit adressée à la section de législation, de poursuivre les discussions et travaux parlementaires en séance plénière, de déposer des amendements, d'interroger les auteurs d'un projet ou d'une proposition de décret, de poursuivre la discussion ou de procéder à des auditions.

Enfin, le fait que le Gouvernement soit encore saisi du projet de décret en vue de sa sanction n'énervé pas le constat d'irrecevabilité de la demande. En effet, dès lors que l'acte par lequel le Gouvernement sanctionne un décret ne peut, en vertu des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', faire l'objet d'une demande d'avis à la section de législation ¹¹, la présente demande d'avis doit, pareillement et pour que la réglementation préserve sa cohérence, être déclarée irrecevable. À défaut, cela reviendrait indirectement à donner, sur la base d'une saisine émanant du Président de l'Assemblée, un avis à destination du Gouvernement agissant en tant que branche du pouvoir législatif en charge de la sanction des décrets, ce qui ne se peut en vertu des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

¹⁰ B. JADOT et F. OST, éd. « La section de législation du conseil d'état et l'élaboration de la règle de droit », dans *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 1999, point 28, disponible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.4000/books.pusl.12122>.

¹¹ M. VAN DAMME, « Het reglementair karakter van besluiten en de adviesbevoegdheid van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State », dans *Liber Amicorum Robert Senelle*, die Keure, Bruxelles, 2013, p. 103 : « Worden evenwel niet geacht onder de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid RvS-Wet te vallen, en zijn derhalve niet aan het vereiste van raadpleging van de afdeling Wetgeving onderworpen, de handelingen waarbij de Koning deelneemt aan de uitoefening van de wetgevende macht. Te denken valt in dat verband onder meer aan (...) de handelingen tot bekrachtiging of afkondiging van wetten (...) ».

Compte tenu de ce qui précède, et comme cela résulte déjà de la jurisprudence constante dans des cas analogues, la demande d'avis est irrecevable ¹².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

¹² Voir en ce sens l'avis 13.681/1/V donné le 5 septembre 1980 sur une proposition de loi « complétant l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins » et l'avis 75.789/3 donné le 13 mai 2024 sur une proposition de décret 'tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat de bewaartermijnen van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft' (*Doc. parl.*, VI. Parl., 2023-2024, n° 2016/6, pp. 2-4). Voir aussi M. VEYS, K. MUYLLE, A. GRENACS et A. GORIS, « Adviesaanvragen van wetgevende vergaderingen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State », T.v.W., 2003/9, p. 458.