

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Culture, de la Recherche scientifique et des Monuments et Sites de la Communauté germanophone, le 24 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "modifiant l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et l'arrêté royal du 30 août 1984 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire sur base d'un capital périodes", a donné le 29 avril 1997 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

1. En vertu de l'article 71, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 86, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, en attendant l'adoption d'un arrêté relatif au contrôle administratif et budgétaire propre à la Communauté germanophone, les formalités prévues par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire doivent être accomplies lors de l'élaboration de tout avant-projet de décret.

Le texte en projet prévoit un nouveau mode de calcul du nombre d'emplois dans les écoles fondamentales et de nouvelles normes pour la création, le maintien et la fermeture de lieux d'implantation d'enseignement fondamental. Il est donc de nature à influencer, directement ou indirectement, les dépenses de la Communauté.

Conformément aux articles 5, 2º et 14, 1º, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 1984 précité, l'avant-projet doit être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Si ce ministre a marqué son accord, l'inspectrice des finances, quant à elle, a été simplement invitée par le Ministre de l'Enseignement à apposer son visa, ce qu'elle s'est limitée à faire.

On ne peut considérer que ce visa vaille un avis et que la formalité requise ait été effectivement accomplie.

C'est sous réserve que l'avis requis soit régulièrement donné que sont faites les observations ci-après.

2. Le texte en projet tend à modifier deux arrêtés royaux par décret.

Il est vrai qu'actuellement, en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, "l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté" doivent être réglés par décret et qu'en l'espèce, les dispositions desdits arrêtés royaux, que le texte en projet tend à modifier, ne peuvent l'être que par voie décrétole.

Il n'en reste pas moins qu'en usant de la technique légistique de la modification, on se trouverait devant des textes de nature réglementaire qui auraient en réalité une nature législative; cette manière de faire manquerait de cohérence et constituerait une menace pour la sécurité juridique.

.../...

Il s'impose, dès lors, de prendre, non pas un décret modificatif, mais un décret comportant des dispositions de nature législative autonomes et d'abroger les dispositions des arrêtés précités qu'il est envisagé de modifier.

Il s'ensuit que l'avant-projet doit être entièrement réécrit.

3. Les dispositions en projet pourraient modifier le nombre d'emplois et affecter la création, le maintien et la fermeture des lieux d'implantation des écoles.

Pareilles mesures doivent être prises dans le respect, du principe d'égalité, consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, et de l'obligation, dite de stand still, imposée par l'article 13, § 2, e), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait à New York le 19 décembre 1966, aux termes duquel les Etat parties à ce Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation :

- "e) il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et

.../...

améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant." (1).

Dans le bref délai imparti et compte tenu de la technicité de la matière, il n'a pas été possible au Conseil d'Etat de s'assurer que les mesures envisagées auront des effets équivalents sur tous les établissements concernés et que, dès lors, l'égalité ne sera pas rompue et, par ailleurs, qu'elles n'emporteront pas de régression dans le développement du réseau scolaire fondamental, ni dans les conditions matérielles du personnel enseignant.

Il convient donc que, dans l'exposé des motifs, soit justifiée la compatibilité des mesures en projet avec les dispositions précitées de la Constitution et du Pacte

(1) Sur l'effet de "stand still" de l'article 13, 2., e), du Pacte, voir notamment les avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 22 juin 1990 (Doc. C.C.F., 1989-1990, n° 147/1, pp. 14 et 15), L. 24.874/2/8 des 30 janvier et 1er février 1996 (R.D. Gem, 1995-1996, n° 37/1, p. 24) et L. 25.946/2 du 10 janvier 1997 (Doc. C.C.F., 1996/1997, n° 135/1, pp. 15-16).

Dans son avis donné sur le projet de loi portant approbation de ce pacte, la section de législation avait attiré l'attention du législateur : "une fois le Pacte en vigueur, il ne sera plus possible à l'Etat belge de supprimer ou de restreindre ceux des droits reconnus par le Pacte et qui seraient déjà consacrés dans l'ordre juridique belge" (avis L. 12.677 du 17 septembre 1976, Doc. parl., Chambre 1977-1978, n° 188/1, p. 29).

La Cour d'arbitrage a consacré l'effet dit de "stand still" de l'article 13, 2., du Pacte, dans ses arrêts 33/92 du 7 mai 1992 (Rec., p. 373) et 40/94 du 19 mai 1994 (Rec., p. 533).

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

4. L'article 20quater en projet (article 20 de l'avant-projet) permet au Gouvernement "de déroger annuellement et pour quatre années scolaires au plus aux dispositions des articles 11, 15 et 20bis" en projet.

Pour respecter le principe de la compétence décrétole inscrit à l'article 24, § 5, de la Constitution, un pouvoir de dérogation ne peut être accordé au Gouvernement sans que les conditions en soient fixées avec précision dans le décret lui-même.

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

C.-L. CLOSSET