CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.657/2
du 7 juin 2023

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la généralisation de l'éducation a la vie relationnelle, affective et sexuelle'

#LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW#

Le 17 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la généralisation de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 juin 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juin 2023.

*

#LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW#

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

En ce qu'il s'applique à l'enseignement [1], afin de satisfaire à l'article 24, § 5, de la Constitution, qui consacre le principe de légalité en matière d'enseignement, l'accord de coopération sera complété s'agissant de :

– la formation des personnels des services PSE et centres PMS (article 16, § 3, de l'accord de coopération) ;

– la formation initiale des enseignants (articles 24, § 1er, et 27, § 2, de l'accord de coopération) ;

– l'organisation de l'évaluation (article 26, alinéa 2, de l'accord de coopération).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

1. Au 9°, l'acronyme « AMO » sera explicité à l'instar « des services PSE », qui font l'objet d'une définition au 8°.

2. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération, lorsqu'elles entendent viser ensemble les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne, ainsi que le Collège de la Commission communautaire française, utilisent l'expression « gouvernements parties à l'accord ».

Mieux vaut dès lors consacrer à cette expression une nouvelle définition à insérer à l'article 2, ainsi rédigée :

> « 11° 'gouvernements parties à l'accord' : les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne, ainsi que le Collège de la Commission communautaire française ».

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Article 7, § 1er, de l'accord de coopération.

‡LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW‡

Par ailleurs, à l'article 22, § 2, alinéa 2, troisième phrase, il y a lieu de remplacer le mot « Gouvernement » par le mot « Collège ». La rédaction de l'article 33, § 2, alinéa 1er, sera adaptée pour faire référence au « Collège » de la Commission communautaire française plutôt qu'à son « Gouvernement ».

Article 9

Dès lors que le label EVRAS dont il est question dans la disposition à l'examen s'applique notamment en matière d'enseignement, il ressort du principe de légalité évoqué ci-dessus que, dans le cadre du mécanisme de labellisation mis en place par l'accord de coopération à l'examen, le Gouvernement ne peut disposer d'une habilitation allant au-delà de la mise en œuvre des éléments essentiels fixés par l'accord lui-même.

Dès lors, l'article 9, § 1er, alinéa 2, de l'accord de coopération, en ce qu'il charge le Gouvernement de la Communauté française de fixer « les conditions et critères du label dans les limites fixées par le présent accord » ne peut être interprété que comme permettant au Gouvernement d'élaborer les modalités pratiques d'octroi du label ou les modalités d'application et d'appréciation des différents critères visés par l'alinéa 1er sans que le Gouvernement ne puisse ajouter des conditions d'octroi nouvelles qui n'entreraient pas dans les prévisions du législateur.

Article 10

Selon l'alinéa 4, la décision du Gouvernement de la Communauté française d'octroi ou de renouvellement du label EVRAS que le Secrétariat notifie, doit être « motivée ».

Dès lors que l'obligation de motivation formelle résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', le mot « motivée » sera omis, les entités fédérées ne disposant en outre pas de la compétence de régler cette question.

La même observation vaut pour l'article 13, § 1er, alinéa 4.

Article 20

Compte tenu de la durée de trois ans mentionnée dans la première phrase, les mot « tous les trois ans » dans la deuxième phrase, seront omis.

‡LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW‡

Article 25

Une disposition de niveau législatif, tel qu'un accord de coopération faisant l'objet d'un assentiment décrétal, ne peut en principe confier directement des missions d'exécution à un service administratif. Il ne peut alors désigner à cet effet que le Gouvernement.

En conséquence les mots « La Direction générale de l'Enseignement obligatoire désigne en son sein » seront remplacés par les mots « Le Gouvernement de la Communauté française désigne ».

Titre 6

Le titre 6 comporte des dispositions portant sur des objets autres que ceux annoncés par son intitulé (« Financement, dispositions transitoires et finales »). Ainsi, par exemple, l'article 39 porte sur l'évaluation de l'accord de coopération.

Il n'y a pas lieu, par ailleurs, de faire figurer des dispositions de fond dans la subdivision d'un texte normatif consacrée à des dispositions transitoires et finales.

En conséquence, le dernier titre de l'accord de coopération doit être exclusivement consacré à ces dispositions transitoires et finales et les autres dispositions de l'actuel titre 6 qui n'ont pas cet objet, seront rassemblées dans un titre qui pourrait s'intituler « Dispositions diverses » ou groupées en plusieurs titres en fonction de leur objet, chacun de ces titres étant alors pourvus d'un intitulé reflétant celui-ci.

Article 35

L'article 35, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération, dispose qu'

> « [a]ux fins de l'exécution du présent accord, pour les activités EVRAS rendues obligatoires en milieu scolaire en vertu de l'article 23, § 3, et dispensées par les opérateurs visés à l'article 9, § 2, 1°, la Région wallonne et la Commission communautaire française prennent en charge, a minima, le coût afférent à ces activités ainsi qu'aux formations qui devront être suivies par les animateurs appelés à les dispenser […] ».

Invitée à justifier ce mode de financement au regard de la répartition des compétences, la déléguée de la Ministre de la Communauté française a fourni la réponse suivante :

> « [L]es moyens dégagés doivent permettre de financer les centres de planning familiaux pour la mission que les régions leur confient d'ores et déjà, à savoir de conduire des animations EVRAS dans les écoles. La Communauté quant à elle, s'engage à ce que des activités soient organisées dans les écoles. Les [pouvoirs organisateurs] ont le choix de l'opérateur auquel faire appel pour organiser une animation EVRAS. En définitive, chaque entité finance ses structures au regard de leur mission ».

‡LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW‡

La rédaction de l'article 35, § 1er, alinéa 1er, sera revue afin de mieux correspondre à la volonté ainsi exprimée, selon laquelle les activités d'enseignement sont financées par la Communauté française.

Article 36

Compte tenu du principe de légalité applicable dans le secteur culturel de la jeunesse, consacré par la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', il ne se conçoit pas que le Gouvernement de la Communauté française soit habilité à fixer les conditions de financement des activités visées sans qu'intervienne préalablement un décret répondant aux exigences déduites de l'application de cette loi.

La deuxième phrase de l'article 36 sera revue en conséquence.

Article 40

Dès lors que l'annexe I fait partie intégrante de l'accord de coopération, lequel, par la voie de son assentiment décrétal, énoncera des règles de niveau législatif, il n'est pas admissible qu'un accord de coopération d'exécution puisse modifier ladite annexe.

L'article 40, alinéa 1er, sera revu en conséquence.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-BGGXKFDEE-HDGFHQW‡