



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.178/2
du 24 mai 2024

sur

un avant-projet de décret-cadre conjoint de la
Communauté française, de la Région wallonne et de la
Commission communautaire française de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles
International de bourses et d'autres avantages en vue de
favoriser la mobilité internationale'

Le 19 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Formation professionnelle et des Relations internationales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 mai 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mai 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 PRÉALABLE

Le 18 mars 2024, la section de législation a déjà donné l'avis 75.346/2 sur un avant-projet de « décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale' » (Région wallonne) et l'avis 75.406/2 sur un avant-projet de « décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale' » (Communauté française).

L'avant-projet à l'examen est identique aux avant-projets ayant fait l'objet des deux avis précités. Il appelle donc des observations identiques.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'ensemble de l'avant-projet à l'examen entend régler l'octroi de bourses dans différents domaines spécifiques, à savoir l'éducation, la culture, la recherche, la formation et la formation professionnelle.

Sont donc ainsi concernées la matière de l'enseignement, la recherche scientifique ainsi que la plupart des matières culturelles, au sens de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

2. De manière générale, il convient d'observer qu'aucun organe consultatif compétent dans l'une des matières visées par l'avant-projet de décret-cadre n'a été consulté.

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

Compte tenu du nombre de matières ici concernées et du caractère extrêmement général de leur intitulé, et eu égard aux lacunes dont est entaché l'avant-projet de décret-cadre à l'examen, en ce qui concerne en particulier la détermination des bénéficiaires des bourses, la section de législation n'est pas en mesure d'identifier toutes et chacune des instances d'avis dont la consultation est obligatoire.

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet, une fois ces lacunes comblées, d'identifier les instances d'avis concernées et de leur soumettre l'avant-projet de décret-cadre.

3. De manière plus spécifique, il convient d'ores et déjà de rappeler que dans les matières culturelles, les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la « loi du Pacte culturel ») disposent ce qui suit :

« Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 précité que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a souvent rappelé, il résulte de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités prescrites.

4. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

I. DÉCRET-CADRE CONJOINT

1. L'avant-projet à l'examen est un avant-projet de décret-cadre conjoint de la Communauté française¹, de la Région wallonne² et de la Commission communautaire française.

Il est rappelé que le décret-cadre conjoint en projet ne pourra être adopté que moyennant le respect des conditions et de la procédure prévues par l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

2. Par ailleurs, il conviendra que les décrets-cadre conjoints émanant de ces entités fédérées entrent tous en vigueur à la même date. À cet effet, l'article 18 (devenant l'article 17) de l'avant-projet sera complété par une date d'entrée en vigueur identique pour chaque acte législatif. Par ailleurs, au même article, l'habilitation conférée au Collège lui permettant de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date fixée dans le décret-cadre conjoint ne pourra être mise en œuvre que par l'adoption d'arrêtés conjoints, ce qui sera expressément mentionné à l'article 18 (devenant l'article 17) de l'avant-projet à l'examen.

3. Enfin, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret-cadre mentionnent uniquement la Communauté française et la Région wallonne (articles 1^{er}, alinéas 1^{er}, 7^o, et 2, et 2, alinéa 6). Ces dispositions doivent également inclure la Commission communautaire française.

II. PRINCIPE DE LÉGALITÉ EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT, DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET EN MATIÈRE CULTURELLE³

1. Ayant pour objet de régler des matières relatives à l'enseignement, la recherche scientifique et la culture, l'avant-projet est tenu au respect du principe de légalité issu des articles 23, alinéa 3, 5^o, et 24, § 5, de la Constitution.

¹ Voir l'avis 75.406/2 donné le 18 mars 2024 sur l'avant-projet de décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale'.

² Voir l'avis 75.346/2 donné le 18 mars 2024 sur l'avant-projet de décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale'.

³ Les observations qui suivent se situent dans la ligne des observations faites dans l'avis 71.679/2 donné le 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 octobre 2022 'relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 439/1, pp. 76-103).

2. Dans les matières culturelles, de manière générale, la section de législation considère que le principe de légalité issu de l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution ne peut être compris comme permettant au législateur, après avoir déterminé « l'objet » d'un droit culturel entrant dans les prévisions de l'article 23 de la Constitution, d'attribuer sans plus au Gouvernement le pouvoir de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel d'un tel droit ⁴. Il importe en effet de ne pas priver d'effet utile la distinction qu'opère la Constitution entre les matières qui ne sont pas réservées au législateur et pour lesquelles il appartient à celui-ci de décider s'il règle la matière lui-même ou s'il la confie au pouvoir exécutif, et les matières constitutionnellement réservées au législateur, pour lesquelles le même choix ne peut revenir dans les mêmes termes au législateur. Compte tenu de la nécessité de donner un effet utile à la distinction que la Constitution établit entre les matières réservées au législateur et les matières non réservées, la section de législation est d'avis que l'obligation de déterminer l'objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière réservée au législateur par l'article 23 de la Constitution implique qu'il appartient à celui-ci d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution ⁵.

En ce qui concerne plus particulièrement les régimes de subventions ⁶ intervenant dans des matières culturelles au sens de l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution et, de manière plus spécifique encore, pour les matières visées par la loi du Pacte culturel, comme c'est le cas en l'espèce, la section de législation a également rappelé qu'

« [i]l appartient au législateur de fixer lui-même par décret les éléments principaux [des aides], à savoir leur objet, les montants, les conditions d'octroi de chaque prix, leur périodicité [...]. Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires » ⁷.

⁴ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis 62.477/1 donné le 19 février 2018 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 6 juillet 2018 'relatif à la reprise des secteurs des maisons de soins psychiatriques, des initiatives d'habitation protégée, des conventions de revalidation, des hôpitaux de revalidation et des équipes d'accompagnement multidisciplinaires de soins palliatifs' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1588/1, pp. 191-224).

⁵ En ce sens, l'avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64-90).

⁶ Sur cette question, voir notamment l'avis 71.541/4 donné le 29 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 juillet 2022 'modifiant le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 423/1, pp. 108-119) et l'avis 71.650/2-4 donné le 6 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 29 septembre 2022 'portant diverses dispositions relatives aux sports, à l'aide à la jeunesse et à la jeunesse' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 432/1, pp. 14-23).

⁷ Avis 42.097/4 donné le 5 février 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'réglementant l'attribution des prix littéraires du Ministère de la Communauté française'.

Le principe de légalité combiné avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution exige aussi, en principe, que les bénéficiaires potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret-cadre, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier ⁸.

Les articles 10, 13 et 14 de la loi du Pacte culturel consacrent certaines applications de ces principes, insistant notamment sur la nécessité de transparence, comme en témoigne l'exigence de publier en annexe du budget, la liste détaillée des bénéficiaires des subventions en mentionnant les sommes et avantages octroyés.

À ce propos, dans la mesure où ils mettent en place un système de subventionnement par bourses pour une durée de trente jours consécutifs au minimum et de quarante-huit mois au maximum (article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), l'avant-projet à l'examen a vocation à soutenir des activités culturelles ponctuelles.

S'agissant des aides destinées aux projets ponctuels, la loi du Pacte culturel, en son chapitre VI, attache des garanties particulières à l'octroi des encouragements individualisés. Ainsi les articles 13 et 14 de cette loi précisent ce qui suit :

« Art. 13. Dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde exclusivement sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques.

L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs convictions, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi de prix, bourses, prêts et allocations quelconques, la participation aux compétitions sportives et activités culturelles, et l'encouragement à la recherche.

Art. 14. Toute autorité publique qui octroie des subventions et encouragements à des individus, organisations ou organismes exerçant des activités d'ordre culturel, doit publier chaque année en annexe à son budget, la liste détaillée des bénéficiaires avec indication des sommes et avantages ».

⁸ Voir notamment l'avis 36.678/4 donné le 22 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 mai 2004 'relatif aux centres d'archives privées en Communauté française de Belgique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 536/1, pp. 17-22) et l'avis 42.281/4 donné le 5 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007 'visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 395/1, pp. 14-26). Voir également l'avis 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 octobre 2008 'déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française', en particulier l'observation n° 2 formulée sous l'article 39 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 58-60) et l'avis 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en particulier l'observation n° 2 formulée sous le point I (« L'imprécision des critères d'agrément et le risque d'arbitraire qui en découle »), ainsi que l'observation n° 3 formulée sous le point III (« Le respect des règles en matière d'octroi de subventions ») (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 83-91 et p. 99).

3. En matière d'enseignement et de recherche scientifique⁹, l'article 24, § 5, de la Constitution dispose que

« [l]'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit au sujet de cette disposition :

« B.14.1 [...] [Elle] 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, mais elle n'interdit pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

B.14.2. Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur puisse seulement confier des compétences au gouvernement de communauté. Il peut également attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

B.14.3. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétal a lui-même adoptés. À travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillée »¹⁰.

En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, ce principe de légalité requiert que le législateur décrétal établisse lui-même tous les éléments essentiels concernant les critères de répartition et les conditions d'octroi des subventions, leur objet et la nature des dépenses couvertes, le montant des subventions, ainsi que les procédures à suivre tant lors de l'octroi des subventions que lors de la justification de l'emploi de celles-ci¹¹.

4. À la lumière des considérations qui précèdent, le texte en projet est sujet à critique au regard des principes de légalité issus des articles 23, alinéa 3, 5°, et 24, § 5, de la Constitution.

⁹ En ce qui concerne l'application du principe de légalité à la matière de la recherche scientifique, voir l'avis 75.187/2 donné le 16 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au financement de la Recherche dans les établissements d'enseignement supérieur' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 684/1, pp. 126-154).

¹⁰ Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, B.14.1.

¹¹ Voir notamment l'avis 69.471/2 donné le 28 juin 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 19 juillet 2021 'portant diverses dispositions en matière d'Enseignement supérieur, d'Enseignement de promotion sociale, de Recherche scientifique et d'Hôpitaux universitaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 266/1, pp. 134-154).

À cet égard, on relèvera en particulier les difficultés suivantes :

1° Dans plusieurs dispositions, il est fait état des « organisations internationales identifiées comme prioritaires par la Communauté française et la Région wallonne »¹² (articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, d), et 2, alinéas 6 et 7) ; rien n'indique si ce sont les gouvernements de ces entités qui seront chargés de déterminer lesdites priorités ou si ce pouvoir, appartiendra, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, au législateur concerné ; au regard du principe de légalité rappelé ci-avant, c'est au législateur qu'il appartient en tout cas de fixer soit lesdites priorités soit le cadre dans lequel le pouvoir exécutif déterminera celles-ci ; les dispositions précitées seront revues et le cas échéant complétées en conséquence.

2° Plusieurs dispositions des avant-projets renvoient à des éléments déterminés « dans les notes de politique internationale de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française » (articles 1^{er}, alinéa 2, et 2, alinéas 6 et 7) ; de telles notes sont dépourvues de force juridique ; les éléments concernés doivent être déterminés soit dans le décret-cadre en projet, soit par les pouvoirs exécutifs, à la condition que le décret-cadre en projet les y habilite et fixe le cadre dans lequel ces habilitations seront mises en œuvre.

3° L'article 2, alinéa 3, habilite le Gouvernement¹³ à arrêter le montant, les conditions et les modalités d'octroi et de retrait des bourses et d'autres avantages, sans que cette habilitation soit encadrée concernant les montants des bourses ou, à tout le moins, leurs modalités de calcul et leur montant maximum.

En ce qui concerne le retrait des bourses, il y a lieu de relever que l'article 14 de l'avant-projet habilite l'administrateur général de Wallonie-Bruxelles International (ci-après : « W.B.I. ») à contrôler l'affectation par le boursier de la bourse et des autres avantages. La même disposition fixe les conditions auxquelles il peut « [être mis] fin à la période de validité de la bourse et d'autres avantages », après avis de la structure d'accueil.

Si le retrait dont il est question à l'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet entend renvoyer aux conditions prescrites par l'article 14 précité, le dispositif sera adapté afin de mieux faire concorder ces deux dispositions.

Si tel n'est pas le cas, le dispositif sera complété afin d'encadrer l'habilitation faite au Gouvernement en ce qui concerne les modalités de ce retrait.

¹² Comme mentionné précédemment, il convient également d'ajouter la Commission communautaire française à ces dispositions.

¹³ L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, du décret-cadre conjoint définit le Gouvernement comme : « le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon, et le Collège de la Commission communautaire française, chacun en ce qui le concerne ».

Enfin, l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit que la bourse couvre tout ou partie du séjour, des déplacements locaux et du logement du boursier. Il est également précisé que la bourse en question peut être complétée par d'« autres avantages fixés sous forme de remboursement de frais selon les modalités fixées par le Gouvernement ». Il s'en déduit que le remboursement des frais en question ne concerne pas les frais de séjour, de déplacements locaux et de logement du boursier. Le dispositif sera complété afin de préciser la nature des frais dont il s'agit, leur montant ainsi que les modalités de leur octroi, et le cas échéant de leur retrait, compte tenu de la suite qui sera réservée à l'observation qui précède quant aux articles 2, alinéa 3 et 14 de l'avant-projet.

4° Plusieurs dispositions (articles 1^{er}, 2°, 3, alinéa 1^{er}, 5, alinéa 3, 6, 7, 8, alinéa 3, 9, alinéa 2, 11, 12, 14, 1° et 15, alinéa 3) font mention d'un « programme », dont il est difficile de déterminer s'il a une portée générale ou est propre à chaque boursier et dont le régime d'adoption et de modification n'est pas défini.

5° À l'article 3, alinéa 3, c'est au législateur qu'il appartient de fixer le cadre relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du Comité de sélection.

6° Les articles 4 et 8 prévoient que le Gouvernement « peut » octroyer la bourse. La question se pose de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les bourses ici concernées. En effet, l'utilisation du verbe « pouvoir » laisse supposer que le Gouvernement disposerait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider du principe même de l'octroi des bourses, ce même lorsque toutes les conditions mises par le décret-cadre en projet seraient remplies et que des crédits budgétaires seraient disponibles.

Il convient dès lors de lever toute ambiguïté à ce propos.

Sur ce point, si l'intention est de conférer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au Gouvernement, il conviendra que le texte en projet soit complété aux fins de fixer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de bourses même lorsque les conditions qui seront fixées par ou en vertu du décret-cadre en projet seront remplies et que des crédits budgétaires seront disponibles.

Si tel n'est pas le cas, il conviendra de remplacer les mots « le Gouvernement peut octroyer » par les mots « le Gouvernement octroie »¹⁴.

8° L'article 8 est en défaut de fixer les critères selon lesquels W.B.I. sélectionne le boursier.

¹⁴ Voir en ce sens notamment l'avis 74.274/4 donné le 9 octobre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif aux subventions accordées par Wallonie-Bruxelles International visant à renforcer la dimension internationale des opérateurs culturels de la Communauté française » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 645/1, pp. 34-55).

9° À l'article 10, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les cas ou à tout le moins les catégories de circonstances dans lesquelles la bourse et « les autres avantages » seront versés à la structure d'accueil ¹⁵.

5. Dans l'ensemble et spécialement en ce qui concerne les dispositions précitées, l'avant-projet sera fondamentalement revu et complété à la lumière des considérations qui précèdent.

III. POUVOIR RÉGLEMENTAIRE CONFÉRÉ À W.B.I.

Le décret-cadre examiné confère à W.B.I. de nombreux pouvoirs de décisions à portée individuelle, ainsi que le pouvoir d'adopter des règles générales et abstraites.

S'agissant des pouvoirs réglementaires conférés à W.B.I., les articles 5, alinéa 3, et 9, alinéa 2, habilite W.B.I. à établir des modèles de rapports.

Les mêmes dispositions habilite W.B.I. à fixer les conditions d'établissement du rapport, sans qu'il soit possible de déterminer si le pouvoir qui lui est ainsi confié est de nature réglementaire ou s'il s'agit de permettre à W.B.I. d'imposer des conditions, au cas par cas, à chaque boursier.

Dans la mesure où ces dispositions attribuent ou attribueraient un pouvoir réglementaire à W.B.I., il convient de rappeler que s'agissant de l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées – c'est-à-dire, à une autorité autre que le Gouvernement ou qu'un Ministre –, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge (articles 33 et 108 de la Constitution), en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.

¹⁵ Il y a lieu de relever à cet égard que d'après l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet, le bénéficiaire de la bourse est en principe le boursier. L'ensemble de l'avant-projet est conçu en manière telle que c'est le boursier qui doit remplir les conditions prescrites afin de pouvoir bénéficier de la bourse en question. Il va donc de soi que, lorsque la bourse et les autres avantages dont il est question à l'article 10 sont versés à la structure d'accueil, celle-ci agira comme un intermédiaire, le boursier devant en principe en être le bénéficiaire final afin de maintenir la cohérence du texte dans son ensemble.

Si dans le passé, la section de législation a déjà estimé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer ¹⁶.

Même dans ces hypothèses, la section de législation a déjà observé qu'il se recommande que ces règlements fassent l'objet d'une décision prise par le pouvoir exécutif sur proposition de l'organisme, ou à tout le moins d'une approbation par le pouvoir exécutif et, ce faisant, d'une publication au *Moniteur belge* ¹⁷. De tels mécanismes permettent que la responsabilité du règlement concerné soit endossée par une autorité qui est responsable politiquement devant les chambres législatives.

Au regard des principes ainsi rappelés, aucun pouvoir réglementaire ne peut en principe être conféré à W.B.I., si ce n'est sur des aspects limités et techniques tels qu'il est permis de considérer que W.B.I. – qui doit appliquer la réglementation concernée – est également le mieux placé pour l'élaborer. Encore faut-il qu'une autorité politiquement responsable puisse endosser la responsabilité des règlements concernés, soit parce que cette autorité – en l'occurrence, le Gouvernement ¹⁸ – interviendra sur proposition de W.B.I., soit parce que cette même autorité devra approuver les mesures réglementaires.

En l'espèce, il n'apparaît pas que, s'agissant de l'établissement de modèles de rapport et des conditions de l'établissement dudit rapport, la condition de technicité évoquée ci-avant soit remplie.

¹⁶ Voir notamment l'avis 42.387/VR donné le 27 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1, pp. 30-35) et l'avis 63.288/4 donné le 30 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3159/001, pp. 25-29).

¹⁷ *Op. cit.*, avis 63.288/4.

¹⁸ Le Gouvernement pouvant déléguer ce pouvoir à l'un de ses membres, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Le décret-cadre en projet doit donc habiliter le Gouvernement à arrêter les modèles et conditions précitées, le cas échéant par le biais de l'adoption d'arrêtés conjoints.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Patrick RONVAUX