

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Enseignement et des Classes moyennes pour la Communauté française, le 25 février 1987, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la formation permanente dans les classes moyennes", a donné le 28 avril 1987 l'avis suivant :

I. Actuellement, la formation permanente dans les classes moyennes est organisée par un arrêté royal, celui du 4 octobre 1976, dont la seule base légale est, selon son préambule, l'article 29 de la Constitution (1) ce qui a suscité la remarque suivante de la part de la section de législation du Conseil d'Etat :

"La réglementation en la matière ayant été conçue dès l'origine comme un régime de subvention, il est admis que le Roi a le pouvoir d'organiser la formation et le perfectionnement professionnels des classes moyennes dès lors que le budget prévoit les crédits nécessaires à cet effet. ...

Il convient d'observer ... qu'un tel régime de subvention, étant lié aux dispositions budgétaires, est également tenu par le principe de l'annualité, de sorte que ce régime n'offre pas les mêmes garanties de stabilité que celui qui est établi par ou en vertu d'une loi" (Pasin. 1976, p. 2151).

Il est donc souhaitable qu'un décret donne, pour la Communauté française, une base stable à la formation permanente dans les classes moyennes.

.../...

- (1) L'article 29 était aussi la seule base légale de l'arrêté royal du 13 avril 1959 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels dans les métiers et négoce, qui a été remplacé et abrogé par l'arrêté royal du 4 octobre 1976.

II. L'organisation prévue par le projet de décret s'inspire largement de celle qui avait été établie par l'arrêté royal du 4 octobre 1976. Le projet de décret confie la formation permanente des classes moyennes à des organismes similaires à ceux prévus par l'arrêté royal et portant des dénominations analogues : comité de coordination et de concertation de la formation permanente des classes moyennes, institut de formation permanente des classes moyennes et centres de formation permanente (comparer article 19 du projet et article 17 de l'arrêté royal).

Il y a cependant des différences notables entre l'organisation prévue par le projet et celle qui avait été établie par l'arrêté royal. Le comité national de coordination et de concertation devait avoir la personnalité civile (article 19 de l'arrêté), ce qui ne sera pas le cas du comité communautaire de coordination et de concertation (voir articles 21 et 22 du projet). L'institut de formation permanente des classes moyennes conserve le même statut (association sans but lucratif) que les deux instituts prévus par l'arrêté royal du 4 octobre 1976 mais voit ses attributions considérablement élargies.

III. Le nouvel institut doit hériter, à peu de choses près, de toutes les attributions dévolues par l'arrêté royal aux deux instituts qu'il créait (comparer article 25 du projet et article 30, § 1er, de l'arrêté royal). Mais le projet lui confère en outre des pouvoirs très étendus et, plus particulièrement, des pouvoirs réglementaires, que l'arrêté conférait au Ministre des Classes moyennes.

.../...

L'institut détermine notamment :

- 1° les professions qui peuvent faire l'objet d'un apprentissage et d'une formation de chef d'entreprise (article 2, § 2, 1°, alinéa 3, du projet; article 1er, § 2, 1°, de l'arrêté);
- 2° la durée de l'apprentissage (article 4, alinéa 2, du projet; article 3, alinéa 2, de l'arrêté);
- 3° les conditions d'agrément et de retrait d'agrément des contrats d'apprentissage (projet, article 9; arrêté, article 7);
- 4° la durée de la formation de chef d'entreprise (projet : article 10, alinéa 4; arrêté, article 8, alinéa 4);
- 5° les modalités particulières éventuelles de la formation pratique (projet : article 11; arrêté, article 9);
- 6° les conditions d'admission à la formation de chef d'entreprise (projet, article 12; arrêté, article 10);
- 7° la composition, le mode de désignation des membres et les modalités de fonctionnement des commissions appelées à siéger aux épreuves organisées à la fin de l'apprentissage ou de la formation de chef d'entreprise (projet, article 15, § 2; arrêté, article 13, § 2);

.../...

- 8° les conditions requises pour être dispensé de certaines épreuves (projet, article 15, § 1er, alinéa 2; arrêté, article 13, § 1er, alinéa 2);
- 9° l'organisation des examens (projet, article 15, § 1er, alinéa 3; arrêté, article 13, § 1er, alinéa 3).

Ce qui est ainsi délégué, c'est, pour une bonne part, le pouvoir de prendre des mesures nécessaires à l'exécution du décret. Par exemple : le décret resterait sans application si l'institut s'abstenait de déterminer les professions qui peuvent faire l'objet d'un apprentissage ou d'une formation de chef d'entreprise (article 2, § 2, 1°, alinéa 3). Autre exemple : la définition du contrat d'apprentissage donnée par l'article 4, § 1er, implique qu'il y a des chefs d'entreprise agréés pour accueillir des apprentis. Or, c'est l'institut qui fixe les conditions d'octroi (et de retrait) de l'agrément (article 9 du projet). Les dispositions du décret en projet relatives au contrat d'apprentissage (articles 5 à 8) resteraient donc lettre morte si l'institut omettait de fixer les conditions d'agrément.

Il n'est pas admissible que le décret attribue ainsi à un organisme dépourvu de responsabilité politique le pouvoir de faire "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets" que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est calqué sur l'article 67 de la Constitution, attribue à l'Exécutif. Cette critique qui se justifierait déjà s'il s'agissait d'un établissement ou d'une entreprise instituée par le décret conformément aux dispositions de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, vaut a fortiori dans le cas présent, où cet organisme revêtirait la forme d'une association de droit privé.

.../...

Au surplus, il y a lieu de relever que le projet ne dit même pas qui exercerait ce pouvoir réglementaire au nom de l'institut : l'assemblée générale de l'association, le conseil d'administration, le président ? La loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique ne donne évidemment pas de réponse à cette question. On ne peut admettre qu'un tel problème soit réglé par les statuts de l'association, même en tenant compte de ce que ces statuts doivent être approuvés par l'Exécutif (voir article 32 du projet).

IV. Selon l'article 24 du projet,

"L'Institut doit être constitué sous la forme d'une association sans but lucratif, conformément aux dispositions de la loi du 27 juin 1921".

L'institut dispose d'un monopole pour la formation permanente des classes moyennes : l'Exécutif peut agréer un institut et ne peut en agréer qu'un (article 19, 2°, du projet).

Le projet impose à l'institut de soumettre ses statuts à l'approbation de l'Exécutif (article 32), ce que la loi du 27 juin 1921 ne prévoit pas pour les associations sans but lucratif, mais seulement pour les établissements d'utilité publique (voir article 30).

En outre, le projet règle lui-même un certain nombre de problèmes qui, normalement, devraient être réglés par les statuts, autrement dit, par le seul accord des associés :

.../...

- 1° les conditions requises pour être membre de l'association (article 26);
- 2° la composition du conseil d'administration (article 27, § 1er et § 3);
- 3° la durée du mandat des administrateurs (article 27, § 2).

Enfin, le projet de décret crée deux fonctions de direction au service de l'institut, celle d'administrateur général et celle d'inspecteur général, réserve à l'Exécutif le pouvoir de nommer à ces deux fonctions et attribue aussi à l'Exécutif le pouvoir de fixer le cadre et les barèmes de traitement des membres du personnel (article 30).

Les dispositions qui viennent d'être rappelées s'exposent à critique sur deux points : d'une part, elles ne respectent pas les principes mêmes inscrits dans la loi du 27 juin 1921, qui veulent qu'une association ne soit pas créée de manière unilatérale par l'autorité publique mais procède d'une volonté libre des associés qui fixent par exemple l'objet social de celle-ci et qui en précisent les statuts; d'autre part, les mêmes dispositions contribuent à organiser un type particulier d'association sans but lucratif soumise à un contrôle spécifique de l'Exécutif, alors qu'il n'appartient pas aux Communautés de modifier sur ce point les dispositions organiques de la loi du 27 juin 1921.

.../...

V. La mission que l'institut de formation permanente des classes moyennes est, selon le projet, appelé à exercer est une mission de service public. Elle devrait être assurée par une institution présentant ce même caractère. Conformément aux dispositions de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette institution devrait être soumise aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (1). Or le projet de décret ne prévoit pas que l'institut tombe sous l'application de cette loi et organise un régime de contrôle qui est nettement en deça de celui qui est organisé par la loi précitée. Notamment, le projet prévoit que deux délégués de l'Exécutif assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative, mais ne détermine pas leurs pouvoirs, laissant à l'Exécutif le soin de le faire (article 28), alors que la loi du 16 mars 1954 prévoit la désignation d'un commissaire du Gouvernement et, en outre, le cas échéant d'un délégué du Ministre des Finances auprès des organismes des catégories B, C et D, et détermine de façon précise les pouvoirs des commissaires et des délégués (articles 9 et 10).

*

* *

.../...

(1) Il y a lieu de rappeler que, selon les observations faites sub III, cet organisme public ne pourrait pas se voir attribuer le pouvoir réglementaire que l'Exécutif doit exercer lui-même.

Compte tenu des observations qui précèdent, le projet doit être remanié de façon fondamentale.

Au surplus, l'auteur du projet s'attachera à vérifier, de manière précise, si les diverses responsabilités qu'il compte attribuer aux institutions que le projet créera, entrent bien dans les compétences de la Communauté au titre de l'enseignement et des diverses matières culturelles.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
L. FRANCOIS,
Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la
F. DELPEREE, section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.