

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme pour la Communauté française, le 30 juillet 1987, d'une demande d'avis sur un projet de décret "portant organisation de la Formation professionnelle en Communauté française", a donné le 28 septembre 1987 l'avis suivant :

BV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
- 6-12-1987
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. OBSERVATION GENERALE

L. 18.205/2.

Le décret en projet prévoit, dans son chapitre 1er, le transfert par l'Exécutif de la Communauté française des attributions relatives à la formation professionnelle à un organisme d'intérêt public à créer par le Conseil régional wallon. Il est donc inexact d'affirmer, comme le fait l'exposé des motifs en son alinéa 2, que les Exécutifs de la Communauté française et de la Région wallonne ont décidé la création d'un organisme commun pour la formation et le placement dans la Région wallonne. Il y aurait lieu de rectifier cette erreur.

En outre, le décret en projet prévoit, en son chapitre 2, la création d'un Office bruxellois, organisme d'intérêt public chargé d'assurer les missions de formation professionnelle dans la "Région bilingue de Bruxelles-Capitale".

Dans chacun de ces chapitres, la conclusion d'un contrat de gestion est prévue, d'une part, entre l'Exécutif de la Communauté française et le comité de gestion de l'organisme d'intérêt public créé par le Conseil régional wallon en vue de la politique de l'emploi (article 4 du projet) et, d'autre part, entre l'Exécutif de la Communauté française et un organisme prévu à l'article 13 du projet. Le recours à un contrat de gestion (sous réserve de ce qui sera dit ultérieurement sur cette notion) constitue un procédé de tutelle qui n'est pas prévu dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

.../...

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage permet de penser que la Communauté a la liberté de soumettre l'organisme auquel elle transfère des attributions en matière de formation professionnelle à des règles administratives et de gestion particulières pour autant toutefois que ces règles ne fassent pas obstacle à ce que l'organisme reste effectivement soumis aux contrôles administratif, financier et budgétaire établis par la loi du 16 mars 1954 que l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose à la Communauté de respecter.

+

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

Il y a lieu d'omettre les mots "en Communauté française". Par ailleurs, il convient d'écrire le mot "Formation" avec une minuscule.

Arrêté de présentation.

Le projet en est dépourvu. Le texte suivant est proposé :

"L'Exécutif de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme,

ARRETE :

.../...

Le Ministre des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme pour la Communauté française est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :".

Dispositif.

Dans l'intitulé du chapitre 1er, le mot "unilingue" doit être omis.

+

Il est proposé de diviser le chapitre 1er en deux sections, la première, qui comprendrait les articles 1er à 4, serait intitulée :

"Section 1ère.- Attribution des missions de formation professionnelle à un organisme créé par la Région wallonne",

la seconde, qui comprendrait les articles 5 à 10, serait intitulée :

"Section 2.- Gestion et compétence consultative de l'organisme".

Les articles 5 à 10 de la section 2 feront l'objet d'une proposition de texte qui figurera après l'article 4 du projet.

+

.../...

Article 1er.

A l'alinéa 1er, les auteurs du projet envisagent d'exclure la "formation permanente des classes moyennes" des missions confiées à l'organisme d'intérêt public créé par la Région wallonne. Il n'y est pas fait mention de la formation des agriculteurs, alors qu'un décret du 10 juillet 1984 prévoit la formation professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture. Il appartient au Conseil de la Communauté d'apprécier si la formation professionnelle des agriculteurs doit ou non également être exclue des attributions transférées à l'organisme d'intérêt public créé par la Région wallonne.

Sous réserve de cette observation, le texte suivant est proposé pour l'article :

"Article 1er.-

L'Exécutif peut, aux conditions fixées par le présent décret, confier à l'organisme d'intérêt public créé par la Région wallonne pour la politique de l'emploi, dénommé dans le présent chapitre "l'organisme", l'exécution des missions relevant de la formation professionnelle, à l'exception de celles qui sont relatives à la formation permanente dans les classes moyennes.

Dans les mêmes conditions et sous réserve de ce qui est prévu à l'article 20, l'Exécutif transmet à l'organisme le personnel, les droits et les obligations, ainsi que les biens de l'Office national de l'emploi, transférés à la Communauté française en exécution de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public.

Il peut allouer à l'organisme une subvention à charge du budget de la Communauté française".

.../...

Articles 2 et 3.

1. La notion de "contrat de gestion" est utilisée dans un sens qui dénature totalement la notion de convention. La convention, en effet, est conclue à la suite d'un accord librement donné par deux personnes qui n'entendent pas modifier cet accord si ce n'est de leur volonté commune.

Or, en l'espèce, l'article 3, alinéa 1er, 4°, prévoit que c'est l'Exécutif qui, s'il l'estime nécessaire, décide de recourir à la procédure d'adaptation prévue dans le contrat. D'autre part, l'alinéa 2 du même article prévoit que, à défaut de contrat, l'Exécutif peut exercer les attributions du comité de gestion de l'organisme.

Pour ces raisons, il faut remplacer les mots "contrat de gestion" par les mots "plan de gestion" et adapter l'exposé des motifs en y utilisant la même terminologie.

2. Si une procédure d'adaptation est prévue, en revanche, la procédure qui doit permettre l'élaboration du plan n'est pas précisée. Une telle précision est nécessaire pour pouvoir déterminer à quel moment le plan doit être établi.

3. Les deux premières phrases de l'article 3, alinéa 3, du projet n'énoncent pas de règle normative; elles constituent plutôt un commentaire qui serait mieux à sa place dans l'exposé des motifs.

.../...

4. Le texte proposé part de l'idée, qui semble bien être celle des auteurs du projet, que les attributions en matière de formation professionnelle sont confiées à l'organisme avant la conclusion du "contrat de gestion". Si l'intention des auteurs du projet était différente, il faudrait aménager le texte proposé pour tenir compte de cette intention.

Sous réserve des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé pour les articles 2 et 3 :

"Article 2.-

Lorsque l'Exécutif confie l'exécution des missions de formation professionnelle à l'organisme, il établit, en commun avec ce dernier, un plan de gestion pluriannuel.

Article 3.-

Le plan de gestion est établi pour trois ans et est annexé au budget de l'organisme.

Le plan de gestion porte notamment sur les éléments suivants :

- 1° les objectifs ... (la suite comme au projet);
- 2° les moyens ... (la suite comme au projet);
- 3° la valorisation ... (la suite comme au projet).

.../...

Le plan de gestion doit être établi en commun par l'Exécutif et l'organe de gestion de l'organisme au plus tard lors de l'approbation, par l'Exécutif, du budget de l'organisme pour la première année qu'il couvre.

Si le plan de gestion n'a pas pu être établi, l'Exécutif exerce lui-même les attributions en matière de formation professionnelle.

L'Exécutif détermine la procédure d'élaboration du plan de gestion ainsi que la procédure de son adaptation et les moyens financiers nécessaires à cet effet.

Le comité de gestion, d'une part, et les commissaires de l'Exécutif, d'autre part, dressent un rapport annuel qu'ils présentent conjointement à l'Exécutif".

Article 4.

Le texte suivant est proposé :

"Article 4.-

L'Exécutif de la Communauté française ne peut confier les missions de formation professionnelle à l'organisme que si les statuts de ce dernier prévoient :

.../...

- 1° une délibération conjointe de l'Exécutif de la Communauté française et de l'Exécutif de la Région wallonne sur les points déterminés à l'article 8, 6°;
- 2° la possibilité ... (comme au projet);
- 3° une structure décentralisée et notamment la possibilité d'établir les concertations nécessaires au niveau subrégional entre les partenaires sociaux et les personnes chargées de la formation professionnelle;
- 4° la possibilité de souscrire ou d'acquérir des parts ou actions émis par une société d'économie mixte dont l'objet social principal est la formation professionnelle;
- 5° la présence de deux commissaires de l'Exécutif exerçant une mission de contrôle dans les formes prévues par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;
- 6° (ce point doit être omis et sera repris dans l'article 8, 8°);
- 7° (devenant 6°) ... comme au point 7 du projet".

A propos du 5° ci-dessus, le Conseil d'Etat fait observer que le projet ne précise pas par qui sont désignés les commissaires. Dès lors des questions se posent de savoir d'abord si les commissaires sont désignés chacun par un Exécutif ou s'ils le sont par les deux Exécutifs conjointement, ensuite auprès de qui les commissaires prennent leur recours et, enfin, si l'annulation est prononcée par chacun des Ministres de tutelle ou par les deux conjointement.

Il serait mieux indiqué de reprendre, en les regroupant si c'est nécessaire, les dispositions de la loi du

.../...

16 mars 1954 et de préciser chaque fois si le pouvoir de décision est exercé séparément ou conjointement en ayant égard au principe d'autonomie et aux exigences de praticabilité.

+

Il est proposé d'insérer ici la section 2, intitulée comme il est dit ci-avant.

Il convient d'observer que, contrairement au décret en projet, le projet de décret de la Région wallonne portant création de l'Office wallon du placement, examiné par le Conseil d'Etat, section de législation, sous le n° L. 18.218/2/V, prévoit, en son article 16, le pouvoir pour l'Exécutif de se substituer au comité de gestion dans différents cas que ce projet énumère.

Dans son avis sur le projet de décret de la Région wallonne, le Conseil d'Etat a critiqué l'exigence d'une décision conjointe des Exécutifs pour exercer le pouvoir de substitution en tant que cette décision conjointe porterait atteinte à l'autonomie de l'un et l'autre Exécutif.

Si néanmoins le principe d'une décision conjointe en cas de substitution était maintenu, il conviendrait que le Conseil de la Communauté adopte la disposition équivalente à celle prévue en cette matière dans le décret de la Région wallonne.

Dans ce cas, il conviendra d'insérer un article distinct, qui deviendrait l'article 9, consacré au pouvoir de substitution.

La rédaction suivante est proposée pour les articles formant la section 2 :

"Article 5.-

L'organe de gestion de l'organisme soumet à l'Exécutif toutes propositions concernant

les lois, décrets ou arrêtés en matière de formation professionnelle, qu'il est chargé d'appliquer. Il y joint le plan de financement correspondant.

Il lui adresse aussi les avis sur toutes propositions de décret ou sur tous amendements à la législation dont le Conseil de la Communauté est saisi.

Article 6.-

L'Exécutif soumet à l'avis de l'organe de gestion de l'organisme tout avant-projet de décret ou de règlement sur la formation professionnelle ou concernant le cadre du personnel.

L'organe de gestion donne son avis ... (1).

Article 7.-

L'Exécutif désigne un commissaire chargé de gérer l'organisme d'intérêt public précité aussi longtemps que le comité de gestion de cet organisme n'aura pas été constitué (2).

.../...

-
- (1) Le projet devrait préciser dans quel délai l'avis doit être donné, s'il peut être réduit, et quelle est la conséquence si l'avis n'est pas donné dans le délai fixé.
 - (2) Cet article serait superflu dans l'hypothèse où l'Exécutif ne transférerait des attributions en matière de formation professionnelle qu'après avoir établi, avec le comité de gestion, un plan de gestion.

Article 8.-

L'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Communauté française statuent conjointement sur les matières suivantes :

- 1° la nomination du président et des membres du comité de gestion;
- 2° la nomination de l'administrateur général et de son adjoint, ainsi que la fixation de leur statut;
- 3° la fixation du montant des indemnités et des jetons de présence à allouer aux membres du comité de gestion;
- 4° l'approbation du règlement d'ordre intérieur;
- 5° l'organisation des comités et services subrégionaux de l'emploi;
- 6° la fixation du statut et du cadre du personnel de l'organisme ainsi que la détermination du personnel nécessaire à l'exécution des tâches communes à la Communauté et à la Région;
- 7° la détermination de la quote-part de la Communauté et de la Région dans les recettes et dans les dépenses communes;
- 8° la concertation préalable à l'établissement des plans de gestion relatifs au placement et à la formation professionnelle;
- 9° le mandat à donner aux commissaires prévus par l'article 7.

Article 9.-

... (voyez le commentaire repris ci-avant relatif au pouvoir de substitution).

.../...

Article 10.-

Dans les cas où les Exécutifs décident conjointement, leur décision donne lieu à un arrêté pris par chaque Exécutif.

Dans les mêmes cas, toute proposition émanant de l'organisme est soumise conjointement au Ministre de la Communauté ayant la formation professionnelle dans ses attributions et au Ministre de la Région wallonne ayant l'emploi dans ses attributions".

+

CHAPITRE II.Article 5 du projet (devenant les articles 11 et 12).

En ce qui concerne l'exception prévue dans l'alinéa 2 de cet article, il y a lieu de se référer à l'observation qui a été faite sous l'article 1er.

Compte tenu de cette observation, mieux vaut écrire :

"Article 11.-

Il est créé un Office bruxellois de formation professionnelle, dénommé ci-après l'"Office bruxellois".

L'Office bruxellois est un organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique et classé parmi les organismes de la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, soumis en tant que tel à toutes les dispositions de la loi précitée

Article 12.-

L'Office bruxellois est chargé de l'exécution des missions relevant de la formation professionnelle, à l'exception de celles qui sont relatives à la formation permanente dans les classes moyennes.

L'Office bruxellois peut souscrire ou acquérir des parts ou actions émis par une société d'économie mixte dont l'objet social principal est la formation professionnelle".

Articles 6 et 7 (devenant respectivement les articles 13 et 14).

Ces articles ne décrivent que schématiquement et de manière tout à fait insuffisante la gestion de l'Office bruxellois et les attributions de son comité de gestion. Il convient, dès lors, de préciser ces articles et de les compléter en s'inspirant de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public, de sécurité sociale et de prévoyance sociale, loi dont l'Exécutif régional wallon s'est également inspiré dans la rédaction de son projet de décret créant l'Office wallon du placement.

En ce qui concerne la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 7 (devenant l'article 14), où il est question de la création d'un organisme commun, il y a lieu de se reporter à l'observation qui sera faite au sujet de cet organisme commun à propos de l'article 13 du projet.

Article 8 (devenant l'article 15).

Il faut indiquer par quel Ministre de l'Exécutif est présenté le second commissaire auprès de l'Office bruxellois. Il serait logique que ce Ministre soit le Ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions. Il est dès lors proposé d'ajouter, à la fin de l'article, "et l'autre par le Ministre de l'Exécutif ayant la formation professionnelle ...".

Article 9 (devenant l'article 16).

Les numéros précédant chaque alinéa doivent être omis.

L'alinéa 1er, dans lequel l'Exécutif fixe le statut du personnel de l'Office bruxellois, doit se comprendre à la lumière de l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui, combiné avec l'article 11, § 1er, de la loi précitée du 16 mars 1954, impose que le statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public soit fixé par les Exécutifs avec l'accord du Ministre national qui a la fonction publique dans ses attributions.

Article 10 (devenant l'article 17).

Cet article prévoit la possibilité pour l'Office bruxellois de collaborer avec des organismes créés soit par la Communauté flamande soit par l'Etat dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

.../...

Dans la mesure où l'article 11 du projet détermine de manière limitative les points sur lesquels doit porter cette convention, celle-ci n'est pas de nature à porter atteinte à l'autonomie de l'Office bruxellois ou à celle de la Communauté française.

Le début de l'article serait mieux libellé comme suit :

"Pour l'exercice de ses missions, l'Office bruxellois ...".

Article 11 (devenant l'article 18).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 18.-

La convention visée à l'article 17 porte sur les éléments suivants :

- 1° le mode d'élaboration des programmes de formation et, notamment, la concertation avec le comité subrégional de l'emploi de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans lequel l'Office bruxellois peut être représenté, afin que les programmes répondent aux besoins des entreprises et s'adaptent aux perspectives de débouchés professionnels;
- 2° l'organisation ... (comme au point 2 de l'article 11 du projet);

- 3° les concours en personnel ... (comme au point 3 de l'article 11 du projet);
- 4° la valorisation ... (comme au point 4 de l'article 11 du projet)".

Article 12 (devenant l'article 19).

Cet article serait plus correctement rédigé de la manière suivante :

"Article 19.-

L'Office bruxellois dispose de moyens financiers à charge du budget de la Communauté française.

En outre, il peut faire appel à d'autres modes de financement de ses activités moyennant l'autorisation de l'Exécutif".

Articles 13 et 14.

Dans l'article 13 du décret en projet, il est question d'un organisme mis en place de commun accord par les organismes dépendant de la Communauté française et de la Communauté flamande pour la formation et par l'Etat pour le placement, cet organisme concernant la région bruxelloise.

En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

"Le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

Le décret peut leur accorder la personnalité juridique".

Il résulte de cette disposition de la loi spéciale que, en l'espèce, seule la Communauté peut créer un organisme nouveau. Dès lors, l'article 13 en projet, suivant les termes qui ont été repris ci-dessus, est contraire à la disposition précitée de la loi spéciale.

L'article 13 doit, par conséquent, être omis dans son intégralité, ainsi que l'article 14 qui ne trouve à s'appliquer que si l'hypothèse prévue dans l'article 13 se réalise.

+

CHAPITRE III.

Article 15 (devenant l'article 20).

Cet article est à la fois superflu et inexact.

Dans la mesure où il prévoit le transfert à la Communauté, il est inutile puisqu'il ne fait que reproduire - sans nécessité apparente - l'article 12, § 1er, de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public.

.../...

D'autre part, il est inexact lorsqu'il prévoit un transfert à l'Office bruxellois.

En réalité, le transfert prévu à l'article 12, § 1er, de la loi précitée du 28 décembre 1984 se fait au profit de la Communauté française, dans son ensemble, en vue de l'exercice de ses compétences en matière de formation professionnelle.

Selon les délégués du Ministre, cette affectation à l'Office bruxellois marquerait la volonté que l'ensemble des personnel, patrimoines, droits et obligations soit transféré non seulement au profit de la formation professionnelle en région wallonne mais également au profit de la formation professionnelle en région bruxelloise.

En réalité, l'article doit habiliter l'Exécutif de la Communauté à déterminer le personnel et les biens qui seront mis à la disposition de l'Office bruxellois en vue de l'accomplissement de sa mission.

L'article serait, dès lors, mieux rédigé comme suit :

"Article 20.-

L'Exécutif transmet à l'Office bruxellois le personnel, les biens, ainsi que les droits et obligations qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission".

+

.../...

Il est proposé d'insérer un article 21, nouveau, avant le fixant vigueur, dans la rédaction suivante :

"Article 21.-

A l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, les mots "Office bruxellois de formation professionnelle" sont insérés à leur place dans l'ordre alphabétique".

La chambre était composée de

Messieurs :	J.-J. STRYCKMANS,	conseiller d'Etat, président,
	P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	R. ANDERSEN,	
	Cl. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J.-J. STRYCKMANS.