

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Développement technologique, de la Recherche scientifique, de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la Région wallonne, le 14 décembre 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi", a donné le 27 septembre 1995 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Quoique les auteurs du projet souhaitent non pas dissoudre l'Office régional de l'emploi pour lui substituer une autre personne morale de droit public, mais seulement modifier la dénomination officielle, les attributions ainsi que le fonctionnement de cet organisme d'intérêt public (1), ils ont toutefois choisi de donner au projet de décret la forme d'un texte autonome et d'y abroger complètement le décret du 16 décembre 1988 créant l'Office régional de l'emploi.

Cette manière de légiférer présente de sérieux inconvénients : ainsi, on ne trouve dans le projet aucune disposition qui indique clairement que l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi est bien la même personne juridique que l'Office régional de l'emploi; de

(1) En effet, selon l'exposé des motifs :

"Le présent projet a pour but principal d'adapter le décret du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional de l'Emploi (FOREM) à la situation résultant du transfert à la Région wallonne de l'exercice des compétences de la Communauté française en matière de reconversion et de recyclage professionnels, en vertu du décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993, du décret II du Conseil régional wallon du 22 juillet 1993 et du décret III de l'Assemblée de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (notamment leur article 3)".

.../...

même, il est contradictoire de prévoir dans l'article 41 du projet l'abrogation du décret du 16 décembre 1988 tout en rédigeant l'article 1er, alinéa 1er, comme si l'organisme d'intérêt public qui y est mentionné devait son existence à une règle extérieure au projet.

Afin de faire disparaître ces lacunes ou ces ambiguïtés liées à la forme sous laquelle le projet est présenté, il convient d'en revoir fondamentalement la rédaction en y énonçant par des dispositions modificatives, les aménagements que le Gouvernement wallon envisage d'apporter aux règles relatives à la création, à la compétence et au fonctionnement de l'Office régional de l'emploi.

En conséquence, parmi les dispositions du projet, seules celles qui ne figurent déjà pas dans le décret du 16 décembre 1988 seront donc examinées ci-après.

2. De l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il résulte que c'est par décret que la Région doit régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes qu'elle entend créer dans les matières qui

.../...

relèvent de ses compétences (1). A cet égard, le projet s'expose à une double critique.

a. Quoique l'article 2, alinéa 2, du projet range parmi les attributions de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi une large part des matières dont la Région wallonne a à connaître en vertu de l'article 3, 4^o, des décrets de transfert de compétences, force est toutefois de constater que ni le décret examiné ni aucune autre disposition de nature législative n'énoncent les principes qui sont, en région de langue française, appelés à régir la formation professionnelle des travailleurs salariés. En ne fournissant, même en termes généraux, aucune précision sur la manière dont l'office précité devra exercer une fraction importante de ses attributions, le projet méconnaît l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 lequel impose à la Région de régler par décret les aspects essentiels du fonctionnement des organismes d'intérêt public qu'elle crée.

b. Des articles 8, alinéas 3 et 4, et 11, alinéa 1er, 7^o, du projet ainsi que des explications fournies

(1) Ce principe s'applique également aux matières pour lesquelles la Région wallonne a bénéficié d'un transfert de compétences communautaires; à cet égard, voyez l'article 4, 1^o, du décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, du décret II du Conseil régional wallon du 22 juillet 1993 (même intitulé) ainsi que du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 (même intitulé).

à propos de ces dispositions par le délégué du ministre, il résulte que le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles l'office pourra participer à la constitution d'une autre personne morale ou faire assurer par un tiers une partie des missions visées à l'article 2 est, pour sa totalité, confié au comité de gestion de l'office ainsi qu'au Gouvernement wallon (1). Vu son ampleur, une telle délégation de pouvoirs porte nécessairement sur des aspects essentiels de l'organisation ou du fonctionnement de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi et n'est, dès lors, pas admissible au regard de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Examen du projet.

Dispositif.

Article 2.

1. L'article 2 du projet de décret met en oeuvre, en son alinéa premier, des compétences régionales et, en son alinéa second, des compétences communautaires.

A cet égard, le décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et le

(1) Par le biais de la tutelle et du contrat de gestion.

décret II du Conseil régional wallon du 22 juillet 1993 (même intitulé) disposent, en leur article 4 respectif, que

"les décrets mentionnent qu'ils règlent une matière visée à l'article 127 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution".

Afin d'éviter des difficultés lors de l'application de l'article 4, 2^o des décrets de transfert des compétences, les dispositions figurant aux alinéas 3 doivent être scindées et, selon qu'elles concernent la politique de l'emploi ou la reconversion et le recyclage professionnels, être intégrées dans l'alinéa 1er ou 2 du même article.

2. Au début de l'alinéa 2, on écrira : "En région de langue française, l'office ..."; en effet, la région de langue française n'étant elle-même qu'un territoire, il est superflu de le rappeler.

3. La rédaction de la première phrase de l'alinéa 4 ne fait pas clairement apparaître les intentions des auteurs du projet : cette disposition annonce-t-elle simplement la seconde phrase du même alinéa ou faut-il, par contre, en déduire que l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi serait chargé d'assurer auprès d'autorités étrangères la représentation de la Région pour les matières visées aux alinéas 1er et 2 ? Dans la première hypothèse, la phrase examinée n'est guère utile et devrait être omise;

.../...

dans la seconde hypothèse, le texte doit être revu en veillant à ne pas empiéter sur les compétences dévolues à la cellule commune visée à l'article 11, 3°, des décrets de transfert des compétences.

Article 7.

La troisième phrase de l'alinéa 1er doit être complétée par la mention de toutes les causes de cessation du mandat. On écrira :

"Il prend fin en cas de décès, de démission, d'incapacité civile ou ...".

Article 8.

Comme les honoraires d'avocat et les frais de justice constituent l'un des éléments du coût à prendre en considération avant de décider de l'abandon actuel d'une créance, l'alinéa 2 rendrait mieux compte des intentions des auteurs du projet si le mot "administratif" y était supprimé.

.../...

Article 9.

Les avis que l'article permet au comité de gestion de présenter au Gouvernement wallon ne se distinguent nullement des propositions que ce comité est également chargé de faire. En conséquence, il est proposé :

- a) de remplacer à l'alinéa 1er les mots "présente au Gouvernement wallon des avis sur ou des propositions" par les mots "peut présenter au Gouvernement wallon des propositions";
- b) de remplacer à l'alinéa 2 les mots "à ses avis et propositions" par les mots "à ses propositions".

Article 11.

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er, 7°, il convient de se référer à l'observation générale n° 2.

2. Le 8° doit être adapté à l'article 9; on écrira :

"Les modalités selon lesquelles les propositions visées à l'article 9 et l'avis visé à l'article 10 ...".

.../...

Article 20.

Il va de soi que, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés par l'alinéa 1er, le Gouvernement wallon est - comme en toute matière - tenu de respecter les règles de fonctionnement qu'il s'est fixé en application de l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En conséquence, les mots "conformément à ses modalités de fonctionnement" sont superflus et doivent être omis.

Article 26.

Le paragraphe 2, alinéa 3, règle l'organisation et le fonctionnement des agences locales du T-Service Intérim en des termes particulièrement peu éclairants. La disposition examinée doit donc être revue de manière à lever toute incertitude quant à la mesure dans laquelle les pouvoirs énoncés au paragraphe 2, alinéa 2, peuvent être subdélégués aux membres du personnel de l'office qui, tout en exerçant leurs fonctions dans les agences locales du T-Service Intérim, n'ont pas été désignés en vertu de l'alinéa 1er du même paragraphe.

Chapitre VIII.

Invité à préciser la portée des articles 33 et 37, 1^o, le délégué du ministre indique que ces dispositions ne possèdent d'autre objet que celui de formuler les conditions

.../...

auxquelles la Région wallonne peut accepter qu'un organisme d'intérêt public qui relève d'elle soit chargé par la Communauté germanophone d'assurer en région de langue allemande des missions relevant des matières visées à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Afin de rendre les dispositions précitées compatibles avec le respect de l'autonomie dont la Communauté germanophone jouit dans l'exercice de ses compétences, il convient de compléter le chapitre VIII en y faisant explicitement apparaître les précisions apportées par le délégué du ministre, particulièrement en présentant les dispositions du chapitre non pas comme prescriptives, mais comme fixant les conditions à respecter pour l'exercice par l'office des attributions de compétence dont il est chargé par la Communauté germanophone.

Article 32.

L'article appelle les mêmes remarques que celles formulées à propos de l'article 9.

Article 39.

1. Les termes "restent d'application" sont ambigus.

En effet, si l'intention des auteurs du projet est de maintenir en application les arrêtés d'exécution visés, dans cette hypothèse l'article 39 est superflu.

.../...

Si, au contraire, l'intention des auteurs du projet est de donner un fondement légal à ces arrêtés, il faut bien constater, dans cette hypothèse, que ceux-ci sont sans fondement légal comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a relevé dans l'avis L. 17.781/2 donné le 17 mars 1987 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française relatif à la formation professionnelle, aux termes duquel :

"A défaut de dispositions générales adoptées par le législateur communautaire, qui établiraient les principes de la matière, qui prévoiraient les institutions dont l'intervention serait nécessaire, et qui habiliteraient sur certains points l'Exécutif à prendre les mesures d'exécution, le projet manque entièrement de fondement juridique".

Les termes utilisés "restent d'application" ne suffisent pas à remédier à ce vice.

2. Au surplus, dans la mesure où il vise à laisser subsister sous la forme de dispositions réglementaires des règles qui touchent aux aspects essentiels de la formation professionnelle, l'article se heurte à la même objection que celle formulée dans l'observation générale n° 2, a.

Article 41.

Il convient de se référer à l'observation générale n° 1.

.../...

Article 42.

L'article 42 serait mieux rédigé comme suit :

"A l'exception du présent article , le Gouvernement fixe la date de l'entrée en vigueur du présent décret".

Observation finale.

Afin de respecter le prescrit de l'article 4, 2°, des décrets conjoints des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, il appartient aux auteurs du projet de compléter celui-ci par un article indiquant à propos des dispositions relatives à la reconversion et au recyclage professionnels en région de langue française qu'elles règlent une matière visée à l'article 127 de la Constitution en vertu de l'article 138 de la Constitution.

La chambre était composée de :

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	P. GOTHOT,	assesseur de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.