

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 1er mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la formation professionnelle dans l'agriculture", demande complétée par lettre parvenue au Conseil d'Etat le 7 mai 1999, a donné le 21 juin 1999 l'avis suivant :

I. Champ d'application de l'avant-projet de décret

1. Selon son intitulé, le décret en projet est relatif "à la formation professionnelle dans l'agriculture". Il résulte toutefois de son article 2, 3°, que cette formation s'adresse notamment "à l'amateur qui s'adonne, de façon non professionnelle, à la production agricole, horticole, sylvicole, ou d'élevage, y compris l'élevage aquicole". A cette fin, en vertu de l'article 7, seront agréés et subventionnés des associations d'amateurs qui ont pour objectif "la formation professionnelle des amateurs".

Cette contradiction dans les termes révèle une violation des règles de répartition des compétences entre les Communautés et les Régions.

La formation professionnelle dans l'agriculture relève de la reconversion et du recyclage professionnel, matière culturelle visée à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1). Les travaux préparatoires de cette disposition renvoient explicitement à l'arrêté royal du 23 août 1974 relatif à la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture (2). L'exercice de cette compétence a été transféré de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française par l'article 3, 4°, des décrets II de la Communauté française du 19 juillet 1993

(1) Aussi, à l'article 1er, convient-il de viser l'article 127, § 1er, de la Constitution au lieu de l'article 128, § 1er, de celle-ci.

(2) Exposé des motifs, (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, cité in Pasin., 1980, p. 822).

et de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Par contre, comme son nom l'indique, la formation des agriculteurs amateurs relève non de la reconversion et du recyclage mais bien des loisirs, matière visée avec le tourisme à l'article 4, 10°, de la loi spéciale précitée (1); l'exercice de la compétence en cette matière, à la différence de celle en matière du tourisme, n'a pas été attribuée à la Région par l'article 3, 2°, des décrets précités. La Communauté française est donc demeurée compétente pour régler la formation des agriculteurs amateurs.

Les articles 2, 3°, 4, et 7, seront omis. Les articles 5 et 9 seront adaptés en conséquence (notamment, il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne d'abroger les

(1) Cette disposition reprend l'article 2, 10°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise. Selon P. de STEXHE "pour cette rubrique, il y a lieu de considérer les loisirs dans un sens large, sans tenir compte du moment où ils se situent (après la journée de travail, pendant le week-end ou les vacances). Ils comprennent entre autres les prestations artistiques non professionnelles (théâtre, musique, arts plastiques, etc.), les passe-temps qu'ils soient techniques, scientifiques ou artistiques, le tourisme d'un jour et le tourisme de vacances. Cette compétence comprend la fixation des conditions d'octroi de subsides et de prix, la création d'institutions, l'encouragement à la formation du personnel nécessaire, etc" (La révision de la Constitution belge 1968-1971, Namur-Bruxelles, Société d'études morales, sociales et juridiques-Larcier, 1972, p. 83).

dispositions du décret de la Communauté française du 10 juillet 1984, relatives aux associations d'amateurs).

2. La Commission européenne a donné le 19 octobre 1998 un avis sur la conformité du décret en projet avec le règlement (CE) n° 950/97 du Conseil du 20 mai 1997 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (1). Elle a estimé l'avant-projet conforme à condition que soient prises en compte les remarques figurant dans l'avis, à savoir la nécessité de distinguer, à l'article 2, parmi les bénéficiaires du décret en projet, "ceux qui bénéficieront d'un cofinancement communautaire et ceux qui seront aidés par la région wallonne uniquement, sans concours du Feoga".

L'avis souligne également que les "conditions de cofinancement par le Feoga s'appliquent aussi à l'éventuelle extension du champ des bénéficiaires à laquelle, en vertu de ce même article 2 de l'avant-projet de décret, le Gouvernement wallon pourra procéder".

L'article 2 de l'avant-projet ne tient pas compte de ces remarques.

Il convient d'attirer l'attention des auteurs de l'avant-projet sur l'obligation qu'ils ont, aux termes de l'article 29, § 4, du règlement (CE) n° 950/97 précité, de communiquer à la Commission, dès leur adoption, les dispositions législatives, réglementaires et administratives visées

(1) J.O.C.E., N° L. 142/1 du 2 juin 1997.

au paragraphe 3 du même article, ainsi que sur l'article 30 du même règlement, et de les inviter à revoir le texte de l'article 2 de l'avant-projet afin de tenir compte des remarques formulées par la Commission européenne.

II. Délégations excessives

1. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

En l'espèce, l'avant-projet de décret donne au Gouvernement un grand nombre d'habilitations qui excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

(1) Voir par exemple l'avis L. 24.214/9, donné le 10 mars 1995, sur un avant-projet de décret relatif au tourisme social (Doc. C.R.W., session 1994-1995, n° 345/1).

2. Il en va ainsi de la délégation permettant au Gouvernement d'étendre et surtout de restreindre le champ d'application du décret en projet (article 2, alinéa 4) (1).

3. Le décret doit établir lui-même, du moins dans ses grandes lignes, la procédure d'agrément, et prévoir une procédure de renouvellement, de retrait, voire de modification de l'agrément (article 6, §§ 1er et 2) (2).

(1) Voir en ce sens, notamment, l'avis L. 26.860/2 du 29 septembre 1997 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif à l'organisation d'une filière de formation en alternance"; l'avis L. 28.055/4 du 14 octobre 1998 sur un avant-projet de décret de la Communauté française organisant le sport en Communauté française (Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 273/1); l'avis L. 28.880/2 du 23 février 1999 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "modifiant l'arrêté royal n° 258 du 31 décembre 1983 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets d'assistance aux petites et moyennes entreprises" (Doc. C.R.W., 1998-1999, n° 490/1).

(2) Voir en ce sens, notamment, l'avis 28.057/4 du 7 octobre 1998 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux maisons d'accueil" (Doc. Ass. COCOF, 1998-1999, n° 79/1); l'avis L. 28.517/4 du 3 février 1999 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des services d'aide à domicile" (Doc. Ass. COCOF, 1998-1999, n° 78/1, p. 11); l'avis L. 28.902/4 du 3 mars 1999 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "déterminant les modalités d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres locaux d'information des jeunes" (Doc. C.C.F., 1998/1999, n° 311/1).

4. Le décret doit préciser la nature du contrôle administratif, pédagogique et budgétaire auquel doivent se soumettre les centres de formation professionnelle (article 6, § 1er, 7° et § 2, 1°).

8. Le décret doit fixer lui-même les critères et les modalités principales d'octroi des subventions (article 6, § 3) (1).

III. Nature de l'agrément

1. L'article 6, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que seuls les centres agréés "sont compétents pour organiser toutes les actions de formation professionnelle visées à l'article 3". Cependant, selon le délégué du ministre, "le projet de décret n'interdit aucunement à toute personne morale d'organiser des activités de formation professionnelle en agriculture mais fixe les conditions à remplir pour être agréé et subventionné". Le texte de l'article examiné doit être revu pour tenir compte de ces importantes précisions (2).

(1) Avis L. 28.517/4, précité.

(2) Voir en ce sens, notamment, l'avis L. 28.408/4 du 18 novembre 1998 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française "relatif à l'agrément et au subventionnement des centres de formation d'aides familiaux" (Doc. Ass. COCOF, 1998-1999, n° 82/1).

2. L'avant-projet n'établit pas clairement le lien existant entre l'agrément et l'octroi de subventions aux centres de formation. L'agrément suppose-t-il automatiquement l'octroi de subventions ou l'un est-il possible sans l'autre ?

3. Par ailleurs, n'est pas résolue la question de savoir si l'autorité saisie d'une demande d'agrément (ou de subvention), par un centre qui remplit les conditions générales requises pour être agréé (ou pour bénéficier d'une subvention), dispose encore d'un pouvoir d'appréciation pour statuer sur cette demande.

4. L'avant-projet doit être revu afin de marquer la distinction entre les obligations qu'une institution doit remplir au moment de l'introduction de la demande d'agrément et celles qui ne doivent l'être qu'une fois l'agrément obtenu, en vue de son maintien (1).

5. Enfin, selon le délégué du ministre, le siège visé à l'article 6, § 1er, 3°, est le siège d'activité et non le siège social. Il convient d'insérer cette précision dans le texte, d'autant que l'exigence d'avoir son siège social dans la région de langue française serait contraire au principe d'égalité devant la loi (1).

(1) Voir, notamment, les avis L. 28.057 et 28.517 précités.

Il suit des observations qui ont été formulées que
l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN