ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 33.364/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 3 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d' arrêté 2002/n°147 du Collège de la Commission communautaire française "relatif aux conventions de partenariat conclues entre l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle et les organismes d'insertion socioprofessionnelle, pris en exécution de l'article 4, § 2 du décret de la Commission communautaire française du 27 avril 1995 relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socioprofessionnelle et au subventionnement de leurs activités de formation professionnelle en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socioprofessionnelle", a donné le 4 septembre 2002 l'avis suivant :

Observation générale

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté s'immiscent dans l'organisation de l'Institut, en prévoyant que certains actes doivent être accomplis par le Comité de gestion.

Tel est le cas de l'article 5, § 2, alinéa 2, qui dispose que

> "Après examen, l'Institut est chargé de présenter les propositions de conventions retenues au Comité de gestion, (...)"

et que

> "(...) en fonction des normes fixées par le Comité de gestion, certaines propositions d'extension ou de modification d'activités sont également soumises à l'accord du Comité de gestion.".

En réalité, les conventions sont conclues part l'Institut qui a la personnalité juridique. C'est également l'Institut, partie à la convention, qui doit marquer son accord sur les modifications de celle-ci.

La question de savoir comment s'organise l'Institut et comment il est représenté vis-à-vis des tiers, et notamment des organismes d'insertion socioprofessionnelle cocontractants, est une question réglée par le décret du 17 mars 1994 de la Commission communautaire française portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle. En vertu de ce décret, le Comité de gestion dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'administration de l'Institut (article 8). Le fonctionnaire dirigeant exécute les décisions du comité de gestion (article 18, alinéa 1er). Il exerce les pouvoirs de gestion journalière définis par le règlement d'ordre intérieur (article 18, alinéa 4), qui doit être ratifié par le Collège (article 11, dernier alinéa). Le Comité de gestion peut déléguer au fonctionnaire dirigeant d'autres pouvoirs déterminés (article 18, alinéa 5).

Si l'auteur du projet entend interdire d'éventuelles délégations en matière de conclusion de conventions de partenariat entre l'Institut et les organismes d'insertion socio-professionnelle, c'est par décret qu'il convient de procéder et non par arrêté du Collège.

En conclusion, le projet d'arrêté sera modifié afin de ne mentionner que l'Institut et non tel ou tel de ses organes.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1er

Il n'y a pas lieu de viser l'article 138 de la Constitution. L'article 1er suffit pour indiquer que le projet règle une matière "transférée".

L'alinéa 1er doit dès lors être omis.

Alinéas 2, 3 et 4

Il n'y a pas lieu de viser les "décrets de transfert". Les alinéas 2, 3 et 4 doivent donc être omis.

Alinéa 5

Le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle ne constitue pas le fondement légal du projet d'arrêté. Cet alinéa doit dès lors être omis.

Alinéa 11

Il n'y a pas lieu de justifier l'urgence dans le préambule dès lors que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas demandé dans un délai ne dépassant pas trois jours. Cet alinéa doit donc être omis.

Dispositif

Article 1er

Il y a lieu d'écrire :

"Article 1er. Le présent arrêté règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127 de celle-ci".

Article 3

1. Il est inutile de rappeler que

1° l'Institut conclut des conventions de partenariat avec les organismes d'insertion socioprofessionnelle;

2° la conclusion de ces conventions a pour but de promouvoir les actions visées par l'article 4, § 2, du décret du 27 avril 1995, précité.

En effet, ces précisions sont déjà contenues dans l'article 4, § 2, du décret du 27 avril 1995, précité.

2. Selon l'alinéa 1er du projet, les conventions de partenariat sont conclues "en exécution de programmes de formation ou des cahiers des charges des missions locales et des ateliers de formation par le travail". Ces programmes de formation et ces cahiers des charges sont adoptés par le Collège.

Le décret du 27 avril 1995, précité, ne connaît pas la notion de "programme de formation" mais celle "d'actions à promouvoir". Comme le rappelle l'article 4, § 2, de ce même décret, les organismes mettent en oeuvre (c'est-à-dire exécutent) les actions à promouvoir par différentes opérations dont l'article 5 précise le contenu.

Le décret du 27 avril 1995, précité, ne connaît pas davantage la notion de "cahier des charges", même si l'article 9 mentionne les "missions locales" et les "ateliers de formation par le travail", ce qui renvoie implicitement à certaines opérations mentionnées à l'article 5 du décret, précité.

Il semble que le but recherché soit de prévoir que les conventions de partenariat doivent s'insérer dans les actions et les opérations visées à l'article 5 du décret, précité, dont le Collège précise, au cas par cas, le contenu.

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, mieux vaut l'indiquer dans ces termes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement dans quels cas ces précisions seront données dans des "programmes de formation" et dans quels cas elles le seront dans des "cahiers des charges".

3. A l'alinéa 3, 6ème tiret, les mots "conditions de subvention" doivent être remplacés par une expression plus appropriée. En effet, si rien n'empêche le Collège de déterminer les moyens qui doivent être disponibles pour financer les actions, les conditions de subvention sont déterminées par l'Institut, en ce qui concerne la subvention complémentaire visée à l'article 13, § 1er, du décret du 27 avril 1995, précité. Les subventions octroyées dans le cadre des autres sources de financement des organismes visées à l'article 13, § 4, du décret sont réglées, soit par leur législation organique, soit par l'accord des volontés des parties lorsqu'il s'agit de financements privés.

Article 4

1. L'article 13, §§ 1er et 3 du décret du 27 avril 1995, précité, dispose que l'Institut peut, dans les limites des crédits budgétaires, octroyer aux organismes agréés, dans le cadre des conventions de partenariat prévues à l'article 4, § 2, une subvention complémentaire couvrant, en tout ou en partie, les frais occasionnés pour la mise en oeuvre des opérations visées à l'article 5.

L'article 4 du projet précise que la subvention en question couvre "en tout ou en partie, les frais pédagogiques et les frais d'équipements".

Cette disposition restreint, sans que le Gouvernement y ait été habilité, le champ d'application du décret.

2. A défaut de fondement légal, il y a lieu d'omettre l'alinéa 2 qui dispose que l'Institut peut octroyer gratuitement une avance de trésorerie sur le financement par le Fonds social européen.

Article 5

1. Au paragraphe 2, alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les mots "Bruxelles Formation" par les mots "l'Institut".

2. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, il est renvoyé à l'observation générale. Il n'y a pas lieu de distinguer l'Institut de son comité de gestion, ni de prévoir qu'une modification de la convention doit être approuvée par l'Institut, puisque cela va de soi.

3. Le paragraphe 3 dispose :

> "Tout organisme d'insertion socioprofessionnelle peut introduire auprès de l'Institut une réclamation contre les décisions prises à son égard par le Comité de gestion en application du présent article et ce, dans un délai d'un mois à dater de leur notification. Le Comité de gestion a deux mois pour y donner suite.".

4. Le paragraphe 4 précise :

> "Passés les délais visés au § 3, sans préjuger d'éventuelles procédures judiciaires, l'organisme peut introduire un recours contre les décisions prises à son égard par le Comité de gestion auprès du Ministre, pour autant que le recours porte exclusivement sur l'exécution des programmes et des cahiers des charges visés à l'article 3.".

.../...

Ces dispositions appellent plusieurs observations.

a) Les litiges liés à la conclusion et à l'exécution de la convention de partenariat portent sur des droits civils. Ils sont, en vertu de l'article 144 de la Constitution, de la compétence exclusive des tribunaux. Un arrêté ne peut instituer des recours administratifs préalables obligatoires. Les recours prévus par le projet ne peuvent, dès lors, être considérés comme des tels recours.

b) En ce qui concerne le paragraphe 3, il est renvoyé à l'observation générale.

c) Si le comité de gestion est appelé à se prononcer sur une "réclamation" contre une de ses décisions, il s'agira, plus précisément, d'une demande de réexamen.

d) Au paragraphe 4, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison de mentionner "les délais visés au § 3". L'on suppose, en effet, qu'il s'agit uniquement du délai de deux mois dont dispose le comité de gestion pour donner suite à la demande de réexamen.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement si le recours organisé auprès du ministre est un "appel" de la décision rendue sur réexamen par le comité de gestion ou s'il s'agit uniquement d'un recours au cas où le comité de gestion n'aurait pas donné suite à la demande de réexamen dans les deux mois.

Selon la déléguée du ministre, le texte vise les deux hypothèses.

Dans le cas d'une décision défavorable du comité de gestion, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison d'attendre l'écoulement du délai de deux mois.

Le paragraphe 4 sera revu en fonction de ces observations.

e) Dans ces procédures, il convient de prévoir l'audition d'un représentant de l'organisme d'insertion socioprofessionnelle.

Article 6

1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de préciser, dans le 1°, les modalités de rupture de la convention de partenariat. En effet, celles-ci sont déjà réglées par l'article 5, § 1er.

2. La notion de "programme opérationnel" manque de clarté.

3. Les 3°, 5° et 9° visent les "partenaires". Il convient de préciser qu'il s'agit des organismes partenaires. Si telle n'était pas l'intention de l'auteur du projet, son attention est attirée sur le fait qu'une convention ne peut imposer d'obligations à celui qui n'y est pas partie. En outre, la subvention visée à l'article 13 du décret ne peut être octroyée qu'à des organismes et non à d'éventuels autres "partenaires". Enfin, la convention doit prévoir les obligations qui pèsent sur l'organisme, ce que ne mentionne pas l'article 6.

4. En ce qui concerne le 10°, il est renvoyé à l'observation 2 formulée sous l'article 4.

Article 7

La deuxième phrase est inutile. Il est suffisant d'écrire, à la première phrase : "(...) qui est adressé pour avis, avant son adoption définitive, à la commission".

Article 8

La référence à l'arrêté du "18 mai 1987" est incorrecte.

Il convient que l'auteur du projet vise, avec sa date et son intitulé exacts, l'arrêté qui sert actuellement de fondement légal aux conventions de partenariat conclues par l'Institut.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS