ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 34.401/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 18 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 23 octobre 2002 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue", a donné le 19 mars 2003 l'avis suivant :

Examen du projet

Formalités préalables

1. Aux termes de l'article 20, 9°, de l'accord de coopération du 20 février 1995 relatif à la Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, conclu par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, l'Institut précité (ci-après dénommé "l'Institut") a notamment pour mission de "formuler au Collège de la Commission communautaire française et au Gouvernement de la Région wallonne son avis sur tout avant-projet de décret ou d'arrêté réglementaire concernant la formation permanente".

L'avis de l'Institut sur le projet de l'accord auquel le projet à l'examen entend porter assentiment, est daté du 14 mars 2002.

Toutefois, il résulte du dossier communiqué au Conseil d'Etat et des informations transmises par la déléguée du gouvernement que ce projet d'accord a ensuite fait l'objet de modifications diverses avant la signature de l'accord définitif le 23 octobre 2002.

Parmi ces modifications, figurent des modifications fondamentales qui ne peuvent être qualifiées de changements de détails. La grande majorité de ces modifications ne font pas suite à l'avis de l'Institut, mais essentiellement à celui donné par le Conseil économique et social de la Région wallonne.

L'on peut citer, à cet égard et à titre d'exemple, les modifications suivantes :

- Dans le projet soumis à l'Institut, l'exception portant sur les personnes soumises à l'obligation scolaire, prévue à l'article 2 relatif au champ d'application ratione personae de l'accord, ne visait que les demandeurs d'emploi; dans l'accord définitif, elle concerne toutes les catégories de bénéficiaires du processus de validation.

- Le projet d'accord prévoit en son article 4 que le personnel dont dispose le Consortium de validation des compétences est détaché des opérateurs publics de formation selon les modalités déterminées par les parties contractantes; dans l'accord définitif, ce personnel est désigné par chacun des opérateurs, selon les règles fixant le statut du personnel de chacun de ceux-ci.

- Les missions du Consortium ne sont pas identiques dans le projet et dans l'accord définitif. Notamment, dans le projet d'accord, le Consortium est chargé de délivrer et de retirer les agréments des centres de validation (article 5, 1° du projet). L'accord définitif confère ce pouvoir aux parties contractantes (article 11 de l'accord).

- La structure même du Consortium n'est pas, dans l'accord définitif, identique à celle prévue au projet. Dans ce dernier, le consortium était composé d'un Comité directeur, d'une Commission d'agrément des centres de validation, de Commissions ad hoc et d'une Cellule exécutive. L'accord prévoit pour sa part qu'il est constitué d'un Comité directeur et d'une Cellule exécutive. Les missions de ces deux organes du Consortium sont d'ailleurs différentes dans le projet et dans l'accord (article 6 du projet et de l'accord).

- L'accord définitif institue une Commission consultative et d'agrément des centres de validation, distincte du Consortium, dont il définit les missions et la composition (articles 7 et 8 de l'accord). Le projet d'accord n'instituait pas de commission semblable, si ce n'est comme organe du Consortium et sans en définir ni les missions ni la composition.

- L'accord définitif crée une commission de recours dont il définit les missions et la composition en ses articles 17 et 18, commission non prévue au projet.

Ces modifications touchent à des dispositions essentielles de l'accord, notamment dans les nouvelles structures qu'il entend mettre en place et auxquelles l'Institut est appelé à participer. Leur nature est telle que l'accord ainsi modifié devait être soumis à nouveau pour avis à l'Institut [(1)].

---

(1) Formellement, c'est d'ailleurs l'avant-projet de décret portant assentiment de l'accord définitif, signé le 23 octobre 2002, auquel ce dernier devait être annexé, qui aurait dû être soumis à l'avis de l'Institut.

Tel n'a pas été le cas, de sorte que la formalité requise n'a pas été parfaitement accomplie.

2. Aux termes de l'article 13, alinéa 1er, du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, le Comité de gestion de l'Office doit être consulté par le Gouvernement wallon sur tout avant-projet de décret, d'arrêté ou de règlement modifiant la législation ou la réglementation que l'office est chargé d'appliquer ou concernant le cadre et la structure de l'Office.

Vu le rôle non négligeable que ledit Office est appelé à jouer dans la mise en oeuvre de l'accord de coopération examiné, notamment dans la création et le fonctionnement du Consortium de validation des compétences, cette disposition imposait, en l'espèce, la consultation préalable de son Comité de gestion.

Il ressort des documents transmis par la déléguée du gouvernement que l'avis du comité de gestion a été sollicité et donné le 2 mai 2002 sur le seul avant-projet d'accord de coopération, et non sur le texte modifié à la suite, principalement, de l'avis émis par le conseil économique et social de la Région wallonne.

La formalité requise n'est donc pas parfaitement accomplie.

3. Vu le nombre et la nature des mesures prévues par l'accord auquel l'avant-projet examiné entend porter assentiment, dont la création d'un consortium et de commissions, celui-ci aura, formellement en tout cas, des incidences budgétaires, en ce sens qu'il entraînera des dépenses et des affectations nouvelles.

C'est donc à juste titre que l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget ont été sollicités sur l'avant-projet de décret à l'examen.

Toutefois, le dossier transmis au Conseil d'Etat révèle que c'est sur l'avant-projet d'accord que se sont prononcés le Ministre du Budget et l'inspecteur des finances, respectivement le 24 et le 21 janvier 2002. Ils ne se sont dès lors pas prononcés sur l'accord définitif, qui comporte pourtant des dispositions nouvelles ou différentes, concernant

notamment les personnes qui auront accès au processus de validation et les missions du Consortium de validation ou créant de structures nouvelles telles la Commission consultative et d'agrément des centres de validation et la Commission de recours, non prévues par le projet d'accord soumis au Ministre du Budget et à l'inspecteur des finances.

Dès lors que ni l'accord définitif ni a fortiori l'avant-projet de décret qui porte assentiment à celui-ci n'ont été soumis à l'inspecteur des finances et au Ministre du Budget, il y a lieu de conclure que les formalités requises n'ont pas été accomplies régulièrement.

4. Il s'en suit que les formalités préalables requises ont été accomplies mais de manière imparfaite.

C'est donc sous réserve de l'accomplissement régulier des formalités requises que le présent avis est donné.

Accord de coopération du 23 octobre 2002

Il est de jurisprudence constante que l'avis de la section de législation ne se limite pas à la loi, au décret ou à l'ordonnance portant assentiment à un accord de coopération, mais s'étend également à celui-ci. A cet égard, l'accord de coopération appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions de l'accord examiné chargent les "parties contractantes"de prendre des mesures destinées à en assurer l'exécution.

L'article 20 de l'accord précise, à cet égard, que

> "Les modalités d'exécution du présent accord de coopération, notamment celles visées aux articles 1er, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17 et 18 sont arrêtées conjointement par les Gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.".

Les habilitations ainsi prévues sont sujettes à deux critiques :

a) Plusieurs dispositions de l'accord habilitent les "parties contractantes" à arrêter différentes règles ayant pour objet:

- les modalités d'organisation du Consortium de validation des compétences, créé par l'article 4 de l'accord (article 4, § 2, alinéa 2);

- les modalités selon lesquelles sera établie la méthodologie d'évaluation des compétences (article 5, 3°);

- les modalités d'organisation des missions de la Commission consultative créée par l'article 7 de l'accord (article 7, alinéa 3);

- des conditions d'agrément (article 9, alinéa 2, 10, 12);

- les procédures d'octroi et de retrait d'agrément, et d'audit (article 10);

- la méthodologie permettant de mesurer la maîtrise des compétences (article 14, alinéa 6)

- les mentions, modalités de présentation et de délivrance des titres de compétence (article 15, alinéa 2);

- les modalités du recours à introduire auprès de la Commission de recours créée par l'article 17 de l'accord (article 17, alinéa 2);

- les modalités de fonctionnement de la Commission de recours (article 17, alinéa 3).

Les habilitations ainsi conférées conjointement aux pouvoirs exécutifs des "parties contractantes" sont trop larges. C'est en effet au législateur [(2)] lui-même, et non au pouvoir exécutif, de fixer les éléments essentiels des procédures d'octroi et de retrait d'agrément et des procédures de recours, ainsi que les règles essentielles relatives aux conditions d'agrément, aux conditions et aux modalités de délivrance de titres de compétence, ainsi qu'à l'organisation des différents organes de décision ou de consultation qu'il crée.

Ces éléments et règles essentiels ne peuvent donc figurer dans des arrêtés que le Collège de la Commission communautaire française, le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon adopteraient afin de pourvoir à l'exécution de l'accord de coopération.

b) Selon l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de tels accords doivent recevoir l'assentiment des législateurs concernés s'ils ont pour objet l'un de ceux que détermine cette disposition. En l'espèce, il en ira souvent ainsi, dès lors, en particulier, que les accords subséquents envisagés sont destinés à "lier des Belges individuellement" ou à "grever" les parties à l'accord, au sens de la disposition précitée.

La question se pose de savoir si les législateurs concernés doivent donner expressément leur assentiment à chacun de ces accords ou si l'on peut admettre que les assentiments donnés à l'accord de coopération principal contiennent également un assentiment par anticipation aux accords de coopération conclus pour son exécution.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà constaté [(3)], la seconde solution indiquée ne peut être retenue. L'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 dispose, en effet, que les accords de coopération qu'il énumère n'ont d'effet "qu'après" avoir reçu l'assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance, selon le cas. A ce sujet, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans des avis antérieurs, insisté sur ce que pour

---

(2) Etant entendu que l'accord de coopération examiné est de ceux auxquels les législateurs concernés doivent donner leur assentiment.

(3) Voir notamment l'avis 24.479/VR, donné le 24 octobre1995, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (Doc. C.R.W., session 1995-1996, n°162/1).

satisfaire à cet article, l'assentiment ne pouvait être donné qu'après que le contenu concret de l'accord est connu [4] [5].

En conséquence, il convient, d'une part, d'omettre dans l'accord examiné toutes les dispositions qui habilitent les gouvernements à conclure des accords subséquents entrant dans une des catégories visées par l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, précité et d'autre part, d'insérer dans l'accord examiné les règles qui sont nécessaires pour son exécution [6].

2. Dans la ligne de l'observation précédente, il convient de rappeler que, selon l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les communautés et les régions, peuvent, dans les matières qui relèvent de leur compétence, créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, et prendre des participations en capital. Le décret peut accorder à ces organismes la personnalité juridique, et il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

Il résulte de l'article 92bis de la même loi que la création et la gestion conjointes de pareils organismes peuvent être réglées par un accord de coopération.

---

(4) Avis 22.794/8 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Doc. Vlaamse Raad, session 1993-1994, n° 485/1, p. 131) et avis 23.822/8 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een deel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Doc. Vlaamse Raad, session 1994-1995, n° 719/1, pp. 109-110).

(5) Certes, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. 19 mars 1981, Pas. 1981, I, 779), si l'assentiment des Chambres requis pour que certains traités aient effet en Belgique intervient, en règle, après la conclusion du traité, il peut cependant la précéder; ainsi lorsqu'une loi a décidé qu'une matière donnée serait réglée par une disposition d'un traité ultérieur, celui-ci ne doit plus, quant à cette disposition, être soumis à l'assentiment des Chambres ou à une approbation législative. Il y a toutefois une différence importante entre l'assentiment à un traité international et celui donné à un accord de coopération : tandis que le premier n'a pas pour effet de changer la nature des normes approuvées, le second a pour conséquence de donner force de loi, de décret ou d'ordonnance, selon le cas, à toutes les dispositions de l'accord. Cette différence s'oppose à ce que le raisonnement relatif à l'assentiment de traités internationaux soit transposé à l'assentiment d'accords de coopération.

(6) Voir l'avis 24.479/VR, précité.

L'accord de coopération à l'examen a précisément pour objet, dans plusieurs de ses dispositions, de créer pareils organismes.

Il résulte des articles 9 et 92 bis, précités, que lorsqu'un accord de coopération crée un ou plusieurs organismes décentralisés, cet accord doit faire l'objet d'un assentiment donné par chaque législateur concerné. Par ailleurs, c'est à cet accord lui-même, auxquels les législateurs donnent leur assentiment, qu'il appartient de déterminer les règles essentielles relatives à la création, la composition , la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes décentralisés concernés. La détermination de ces éléments essentiels ne peut être confiés aux exécutifs des parties à l'accord, fût-ce sous le couvert d'un nouvel accord de coopération.

En l'espèce, l'accord de coopération examiné crée tout d'abord un "consortium de validation des compétences"auquel il octroie la personnalité juridique. Sous réserve des observations particulières ci-après relatives aux articles 4, 5 et 6 de l'accord, celui-ci règle les éléments essentiels de sa composition, de sa compétence et de son fonctionnement. Par contre, l'accord de coopération n'organise pas le moindre contrôle à l'égard du Consortium ou à l'égard de ses décisions.

L'accord prévoit par ailleurs la création, par le Consortium, de Commissions de validation, auxquelles celui-ci déléguera des "tâches définies". Si les missions de ces commissions sont définies à l'article 14 de l'accord celui-ci n'organise ni leur contrôle ni leur fonctionnement. Quant à leur création, il est seulement prévu que celle-ci revient au Consortium, sans autre précision.

Il s'ensuit qu'en ce qui concerne tant le Consortium que les Commissions de validation, l'accord examiné ne règle pas les éléments essentiels dont la détermination appartient au législateur en vertu de l'article 9, précité.

Il doit être complété afin de combler ces lacunes.

A cette occasion, il conviendra de prendre position sur les missions respectives du Consortium et des Commissions de validation.

L'accord de coopération manque en effet de clarté à ce propos. Ainsi, aux termes de l'article 5, 3° et 4° de l'accord, le Consortium a pour mission d' "établir la méthodologie d'évaluation des compétences, commune aux centres de validation", et d' "élaborer les référentiels de validation, à savoir les procédures et les méthodes de vérifications générales et celles propres aux ensembles de compétences couverts".

Toutefois, l'article 14 de l'accord contredit son article 5. Il confie, en effet, la fixation des référentiels de validation des compétences aux Commissions de référentiels et non au Consortium. Ces référentiels sont ensuite transmis "aux parties contractantes qui les approuvent".

Selon le même article 14, la méthodologie permettant de mesurer la maîtrise des compétences est déterminée, non par le Consortium, mais par les parties contractantes.

Selon la déléguée du gouvernement, les attributions du Consortium, des Commissions et des "parties contractantes" doivent se comprendre comme suit :

> "Le Consortium a la responsabilité opérationnelle d'établir entre autres, la méthodologie d'évaluation des compétences ainsi que les référentiels de validation (dans ce dernier cas, via les Commissions de référentiels que le Consortium rassemble de manière ad hoc, selon la nature du référentiel). Les parties contractantes quant à elles approuvent, par arrêtés, les textes élaborés. Les dispositions qu'ils portent sont appliquées par le Consortium. A noter qu'avant de prendre décision, les parties contractantes recueillent l'avis de la Commission consultative.
>
> En termes de procédure, on conçoit donc dans l'un et l'autre cas que :
>
> 1° la Cellule exécutive élabore une proposition de méthodologie de mesure des compétences, la Commission remet son avis, le Consortium (via son Comité directeur) transmet aux parties contractantes la méthodologie -- modifiée s'il échet -- qui l'approuvent.
>
> 2° la Cellule exécutive convoque une Commission de référentiel donné (sur base de priorités métiers données par la Commission consultative), celle-ci élabore le référentiel, qui fait l'objet d'un consensus de la part de tous ses membres, le référentiel est transmis par le Consortium (via son Comité directeur) aux parties contractantes qui l'approuvent.(...).".

Le texte de l'accord devrait être complété afin de faire apparaître clairement ces éléments.

A cet égard, l'on ne perdra toutefois pas de vue les conditions dans lesquelles un pouvoir réglementaire ou de décision individuelle peut être conféré à une autorité qui n'est pas responsable politiquement.

En effet, la détermination d'une méthodologie générale ou de référentiels applicables à un nombre indéfini de cas relève du pouvoir réglementaire, tandis que la détermination de pareil méthodologie ou référentiel au cas par cas participe du pouvoir de décision individuelle. Tel qu'il est rédigé, l'article 14 de l'accord peut être compris comme confiant aux Commission des validation un pouvoir tant réglementaire (fixation des référentiels généraux) qu'individuel (fixation de référentiels spécifiques). Les deux hypothèses doivent donc être envisagées.

a) Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité non politiquement responsable, le Conseil d'Etat a souvent rappelé que les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité ne sont conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire à une autorité extérieure au Gouvernement qu'à la condition que, d'une part, cette délégation ait une portée limitée, précise et complète[7] et que d'autre part, le règlement ainsi adopté soit soumis à l'approbation du Gouvernement[8].

---

(7) Voir l'avis 30.527/4, donné le 25 octobre 2000, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité".

(8) Voir notamment l'avis 27.994/4, donné le 9 juillet 1998, sur un projet d'arrêté royal "portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National", devenu l'arrêté du 17 juillet 1998, M.B., 28 juillet 1998, p. 24.360 - cet avis renvoie à l'arrêt 24/98 prononcé par la Cour d'arbitrage le 10 mars 1998; l'avis 30.087/4, donné le 29 mai 2000, sur un avant-projet de décret "déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations", devenu le décret du 20 juillet 2000 (Doc. CCF. session 1999-2000, n° 88/1, p.46), l'avis 33.865/4, donné le 13 novembre 2002, sur un avant-projet de décret de la Communauté française "sur la radiodiffusion".

Dans sa rédaction actuelle, l'article 14 de l'accord examiné ne répond à aucune de ces conditions. D'une part, l'habilitation conférée au Consortium est large et floue; elle revient en effet à confier au Consortium la mission de déterminer l'ensemble des critères et des procédures de validation de compétences. D'autre part, il n'est pas prévu que les règles arrêtées par le Consortium soient soumises à l'approbation des exécutifs concernés.

b) Quant à la possibilité d'attribuer un pouvoir de décision individuelle à une autorité qui n'est pas responsable politiquement, le Conseil d'Etat a déjà rappelé, en matière d'octroi d'autorisation, que pour que l'on puisse admettre que des autorisations soient confiées à une autorité administrative autonome sans contrôle d'opportunité exercé par une autorité politiquement responsable, il convient à tout le moins que les critères à prendre en considération pour délivrer ces autorisations soient définis de telle manière que le pouvoir ainsi reconnu ne recèle que peu d'éléments d'appréciation.

3. En son article 6, l'accord de coopération prévoit qu'un représentant de l'Office régional bruxellois de l'emploi participe à titre consultatif au Comité directeur du Consortium de validation des compétences.

En son article 8, il énumère les catégories de membres de la Commission consultative et d'agrément des centres de validation. Parmi ces membres figurent un représentant de l'Office régional bruxellois de l'emploi, qui a voix délibérative, ainsi qu'un représentant de l'Observatoire wallon de l'emploi et un représentant de l'Observatoire bruxellois de l'emploi, qui ont voix consultative.

L'accord de coopération se réfère aussi à l'intervention du Forem "dans sa fonction de régisseur-ensemblier", ce, en son article 6, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 8, alinéa 1er, 1°. Il est ainsi fait écho à la nouvelle organisation interne du Forem en projet, telle qu'elle résulte du projet de décret "modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi".

L'article 3 de ce projet de décret envisage d'insérer un article 1er bis dans le décret précité du 6 mai 1999, dont le 8° définit l'"entité régisseur-ensemblier" comme l'entité du Forem "investie de la fonction d'analyse des besoins du marché régional du travail et de coordination des opérations sur le marché régional du travail en vue d'optimiser la réponse à apporter à ces besoins"(9).

L'accord de coopération examiné inclut par conséquent des représentants d'autorités relevant selon le cas, de la Région de Bruxelles-capitale ou de la Région wallonne agissant au titre des compétences régionales de cette dernière en matière d'emploi, dans des organes dont les attributions relèvent de la sphère des compétences de la Communauté française, dont l'exercice a le cas échéant été transféré à la Commission communautaire française et à la Région wallonne par les décrets du 19 et du 22 juillet 1993.

Il résulte du principe de l'autonomie respective de l'Etat, des Régions et des Communautés qu'un niveau de pouvoir ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoirs dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

a) Soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative. Ceci implique :

- d'une part, que les représentants de ces niveaux de pouvoirs ne disposent pas d'une voix délibérative;

- d'autre part, qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou que, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, les membres concernés n'assistent pas aux réunions de l'organe, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci ni sur la validité des actes qu'il pose.

(9) Doc. C.R.W., session 2002-2003, 444 (2002-2003) - n°1, p.17.

b) Soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire. En ce cas, l'entité ou les entités concernées sont tenues de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est rédigé comme suit :

> "Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent."[10].

Les articles 6 et 8 de l'accord de coopération devraient être revus afin de tenir compte de ces observations.

4. Comme le Conseil d'Etat l'a souvent rappelé [11], une règle de droit se caractérise généralement par son caractère obligatoire, assorti d'une sanction. Elle doit, dès lors, être rédigée avec clarté, précision et rigueur.

---

(10) Sur cette question, voyez notamment les avis suivants : avis 32.214/4, donné le 4 mars 2002, sur un avant-projet de décret "relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française", devenu le décret du 11 juillet 2002 (Doc. C.C.F. session 2001-2002, n° 271/1, pp.31-37); avis 33.170/1,donné le 23 mai 2002, sur un avant-projet de loi "portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes", devenu la loi du 16 décembre 2002 (Doc. parl. Ch. Session 2001-2002, n°1919/1, pp.14-23); avis 33.892/4, donné le 2 décembre 2002, sur un avant-projet de décret "modifiant le Code Wallon du Logement et l'article 174 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine".

(11) Voir notamment l'avis 26.242/2, donné le 23 avril 1997, sur un avant-projet de décret de la Communauté française "définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre", devenu le décret du 24 juillet 1997 (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152-1, pp.75-76).

Ainsi, à propos d'un projet fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socioculturelle des travailleurs, la section de législation a observé :

> "Le style dans lequel le projet est rédigé amène le Conseil d'Etat à rappeler que l'objet d'un texte de loi est d'établir des normes qui doivent être formulées en des termes qui permettent une interprétation sûre et aisée. Tel n'est pas le cas dans le présent projet. Outre le fait que celui-ci contient des développements dépourvus de caractère normatif, la plupart des articles utilisent des expressions dans une acception qui n'est empruntée ni au langage courant ni à la terminologie juridique." (12).

En l'espèce, telles qu'elles sont rédigées, plusieurs dispositions de l'accord n'ont pas la clarté, la précision et la rigueur que requiert un texte destiné à avoir des effets de droit. Ainsi, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la signification de très nombreuses notions auxquelles l'accord de coopération se réfère.

Parmi celles-ci figurent notamment les notions suivantes :

- les "compétences", qui sont définies, à l'article 3, alinéa 3, de manière à ce point peu claire et générale que l'on se demande quelle est l'utilité de cette définition;

- les "ensembles de compétences couverts", visés à l'article 5, 4°;

- les "référentiels de qualification et d'emploi" et les "Services publics de l'Emploi", visés à l'article 5, 5°;

- les "décisions fonctionnelles" visées à l'article 6, alinéa 4, 1°;

- les "indicateurs de résultat", visés à l'article 7, alinéa 2, 2°;

---

(12) Avis 12.324/2, donné le 23 juin 1975 (Doc. C.C.F., 1975/1976, n° 51/1, p. 13). Plus récemment, dans le même sens, l'avis 23.400/2, donné le 7 juin 1994, sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental" (Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 175/1, p. 16); l'avis 24.814/9, donné le 22 décembre 1995, sur un avant-projet de décret "relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère"(Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 148/1, p. 12).

.../...

- les "centres conventionnés avec les opérateurs publics de formation", visés à l'article 9, alinéa 2;

- l'"organisme de contrôle accrédité en matière de certification assurance qualité", visé à l'article 12, alinéa 1er;

- l'"évaluation continuée", visée à l'article 14, alinéa 1er;

- les compétences "objectivables et observables" visées à l'article 14, alinéa 4;

- les "actions de validation" et les "fonds sectoriels" visés à l'article 19, respectivement, alinéas 3 et 4.

Ces notions doivent être définies avec précision dans l'accord. Ces définitions pourraient faire l'objet d'un article 1er nouveau, qui remplacerait l'article 1er actuel lequel, comme mentionné ci-après, doit être omis.

Par ailleurs, les notions de "partenaires sociaux", figurant à l'article 5, 5°, et d'"interlocuteurs sociaux sectoriels" visées à l'article 6, alinéa 4, 5°, alinéa 2, sont couvertes par celles d'"organisations représentatives des travailleurs" et "organisations représentatives des employeurs" utilisées à l'article 8, alinéa 1er, 3° et 4°, et alinéa 3. S'agissant d'un texte à caractère réglementaire cette dernière notion - traditionnellement usitée - sera préférée aux deux autres et les textes précités adaptés en conséquence.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

L'alinéa 1er de la disposition à l'examen comporte l'engagement des parties contractantes à prendre, chacune dans le cadre de ses compétences, les mesures nécessaires à l'exécution de cet accord et le cas échéant, de modifier les bases légales nécessaires à l'exécution de celui-ci.

.../...

Cette disposition se borne à rappeler l'obligation générale qui s'impose aux parties à tout accord de coopération, de prendre les mesures nécessaires à en assurer la bonne exécution.

Elle est en soi, dépourvue de valeur normative, et devrait être omise.

Quant à l'alinéa 2, il ne présente pas d'utilité.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre l'article 1er dans sa version actuelle [13].

L'attention doit néanmoins être attirée sur ce qu'il conviendra de s'assurer de la compatibilité et de la cohérence entre l'accord de coopération examiné d'une part, et les dispositions de nature législative participant de l'ordre juridique de chaque "partie contractante", d'autre part.

L'on songe plus particulièrement aux dispositions législatives organiques des différents opérateurs publics de formation visés à l'article 4 de l'accord, qui, le cas échéant, seront modifiées notamment afin de permettre aux différents opérateurs concernés de participer à la création et à la gestion du Consortium de validation des compétences.

Article 3

L'article 3, alinéa 3, 2°, de l'accord de coopération, définit l' "apprentissage formel" comme étant "l'apprentissage en vue d'obtenir une certification scolaire qui relève de la compétence de l'Enseignement de la Communauté française, donnant seule accès aux titres scolaires et qui produit, pour le porteur, des effets de droit inhérents à ces titres".

Il a été demandé à la déléguée du gouvernement de préciser cette définition notamment en mentionnant le ou les types d'enseignement visés et la notion de "certification scolaire".

Selon la déléguée du gouvernement,

---

(13) Voir l'observation générale n° 4.

> "(...) le terme de certification recouvre le processus menant à la délivrance du certificat. Pour le Conseil de l'Education et de la Formation, en Communauté française de Belgique, «la certification est la reconnaissance par le Ministère de l'Education, suite à une évaluation, de la maîtrise par un individu de compétences décrites dans un programme d'enseignement. Cette reconnaissance, réservée à l'enseignement, produit des effets de droit». Dans cette optique, tous les types d'enseignement sont visés.".

Il résulte de ces explications que, sans se confondre tout-à-fait, la certification scolaire et la validation de compétences acquises en raison d'un "apprentissage formel "pourraient recouvrir, le cas échéant largement, les mêmes compétences ou connaissances, avec pour conséquence d'éventuelles contradictions parfois préjudiciables au "bénéficiaire" du processus de validation.

L'on ne peut en effet exclure qu'une personne titulaire d'un certificat ou diplôme obtenu à l'issue d'un enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française "échoue" au processus tendant à valider tout ou partie des compétences qu'elle est censée avoir acquises en suite de l'enseignement qu'elle aura reçu.

Certes, la déléguée a également exposé que

> "(...) la certification doit être distinguée de la validation. Pour le Conseil de l'Education et de la Formation, «la validation se limite à la mesure de la maîtrise effective par un individu de compétences décrites dans un référentiel. Cette mesure n'est pas accompagnée d'effets si ce n'est de rendre visibles les compétences». La certification ajoute à la validation la valeur sociale apportée par l'obtention d'un titre de l'enseignement et ses effets de droit. Une autre distinction porte sur les contenus faisant l'objet d'une certification ou d'une validation. Répondant aux objectifs décrétaux assignés à l'enseignement, la certification s'étend à un ensemble signifiant de compétences issues de domaines culturels divers. La maîtrise tant théorique que pratique de ces savoirs répond à une épreuve spécifique globale. La validation porte sur un nombre restreint de compétences, et uniquement sur des compétences professionnelles observables.".

L'accord de coopération doit dès lors être revu. A cette occasion, il importera de tenir compte de l'observation générale n° 4 et en tout cas d'éviter toute confusion entre les notions de "certification scolaire" et de "validation de compétence". Ainsi, en aucun cas, des titres de validation ne pourront sanctionner des compétences ou des connaissances identiques ou similaires à celles que sanctionnent les certificats scolaires ou les diplômes délivrés en matière d'enseignement, et ce afin de ne pas porter atteinte aux

compétences exclusives de la Communauté française en matière d'enseignement.

Article 4

Interrogée sur la notion d'"enseignement de Promotion sociale" employée à l'article 4, § 1er, alinéa 2, 1°, de l'accord de coopération, la déléguée du gouvernement a indiqué que "l'Enseignement de Promotion sociale est l'enseignement organisé par le décret du Conseil de la Communauté française du 16 avril 1991, conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de législation de l'enseignement".

Ni l'accord de coopération lui-même ni les explications ainsi fournies ne permettent de déterminer quelles seront les personnes, les organes ou les instances qui participeront à la composition du "Consortium" en qualité de membres ou de représentants de l'Enseignement de Promotion sociale.

Le texte doit être complété afin de préciser cet élément.

Article 6

1. A l'alinéa 5, première phrase, la notion d' "opérations courantes liées à l'organisation du Consortium et à l'exécution de ses missions" est peu claire.

Si, comme on peut le penser, sont ainsi visés les actes de "gestion journalière", la disposition à l'examen devrait être rédigée dans ce sens.

2. Au même alinéa, la seconde phrase est ambigüe. Les mots "en ce compris" laissent entendre que les Commissions de référentiels et la Commission consultative font partie intégrante du Consortium, ce qui ne ressort nullement des autres dispositions de l'accord.

Le texte à l'examen devrait être revu afin de lever cette ambiguïté.

Article 7

A l'alinéa 2, 1°, il y a lieu de préciser sur quel(s) objet(s) porteront les avis émis par la Commission consultative, et si ces avis seront émis d'initiative ou à la demande de l'autorité. On se demande d'ailleurs si le 1° ne fait pas double emploi avec les 2° à 6° de la même disposition, plus spécialement les 4°, 5° et 6°, qui donnent précisément pour mission à la Commission de rendre des avis ou d'émettre des propositions dans des matières bien définies.

Il conviendrait de lever toute ambiguïté à ce propos.

Article 9

1. Il convient de préciser ce que l'on entend par "centres conventionnés avec les opérateurs publics de formation", soit en renvoyant aux dispositions existantes qui règlent cette forme de collaboration, soit, à défaut de pareilles dispositions, en organisant dans l'accord de coopération lui-même le système de convention ainsi envisagé.

2. Il ne paraît pas y avoir d'obstacle à confier le processus de validation à des organes propres à chaque "parties contractantes" ou créés en raison de leur compétences respectives, à la condition d'une part, que les conditions et procédures d'agrément soient identiques dans les trois entités et définies directement par l'accord de coopération - du moins en ce qui concerne leurs règles essentielles - et d'autre part, que le processus de validation ne porte que sur des matières relevant de la compétence propre de chaque entité.

Le texte à l'examen devrait être complété afin de s'assurer que ces conditions sont ou seront effectivement remplies.

Article 11

1. A l'alinéa 1er, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas ce que recouvre précisément la notion de "résultat favorable de la procédure d'agrément réalisée par la Commission

consultative". Si l'intention est de subordonner l'octroi des agréments à l'avis favorable de la Commission consultative - c'est-à-dire de n'autoriser l'octroi d'agrément que sur avis conforme de la Commission- , la disposition devrait être rédigée plus clairement en ce sens.

2. Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen ne fait pas apparaître clairement si les parties contractantes décideront conjointement de l'agrément de centres compétents sur l'ensemble des territoires concernés ou si chacune de ces parties agréera, pour ce qui la concerne, le centre qui relève de sa compétence.

A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que, si la décision d'agrément est prise conjointement par les gouvernements et collège des parties contractantes, il devra en aller de même de toute décision consécutive, en ce compris le retrait de l'agrément. Pareil système suppose une procédure nécessairement lourde et est source de difficultés.

Il serait sans doute plus adéquat de prévoir que chaque partie à l'accord décidera de l'agrément des centres qui relèvent de ses compétences, la classification des centres étant opérée en fonction de la nature même du centre [(14)].

Quoiqu'il en soit, en aucun cas, l'une des entités concernées ne peut être autorisée à agréer seule un centre qui serait compétent en dehors du territoire pour lequel ladite entité est compétente.

---

(14) Par exemple, les agréments des établissements de l'enseignement de promotion sociale relèveraient de la Communauté française et les agréments des centres liés au Forem, de la Région wallonne.

Article 12

A l'alinéa 2, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quel est le "référentiel"visé. Il ne peut en tout cas s'agir du référentiel de validation des compétences visé à l'article 14 de l'accord. Celui-ci définit en effet les modes de contrôle utilisés pour apporter la preuve de la maîtrise de la compétence à valider par l'octroi d'un titre de compétence. Il n'a donc nullement pour objet de définir les méthodes de contrôle à appliquer par les organismes chargés de l'audit des centres de validation.

Il y a donc lieu de définir ce que l'on entend par "référentiel" au sens de l'alinéa 2 de l'article 12 de l'accord.

Article 13

1. Le chapitre IV du texte à l'examen, relatif aux centres de validation des compétences, a notamment trait à leur agrément. Il comporte l'article 13 de l'accord de coopération, qui n'envisage que le retrait de l'agrément délivré aux centres de validation des compétences, et non sa suspension. Or, l'article 17 précise que la Commission de recours est notamment destinée à instruire les recours introduits par les centres de validation qui contestent un refus ou une suspension d'agrément.

Le chapitre IV du texte à l'examen devrait être complété afin de régler la suspension éventuelle de cet agrément.

2. L'article 13 prévoit que "l'agrément est retiré avant terme par les parties contractantes à la suite d'un avis défavorable dans le cadre des audits annuels.".

Cette disposition est imprécise. Elle ne mentionne pas, en effet, l'auteur de l'avis défavorable qui conduit au retrait de l'agrément.

S'agit-il d'un avis émis par l'organisme d'audit, ou par la Commission consultative ? La logique et la cohérence au regard de l'article 7, alinéa 2, 6°, de l'accord, voudrait qu'il s'agisse de la Commission consultative, chargée "d'analyser les demandes d'agrément des centres de validation (...) et de proposer leur agrément aux parties contractantes.".

3. Enfin, telle qu'elle est rédigée, plus spécialement en tant qu'elle emploie l'indicatif présent, la disposition laisse à penser que l'agrément sera obligatoirement retiré en cas d'avis défavorable, de sorte que les "parties contractantes" ne disposeraient plus de pouvoir d'appréciation.

Si l'intention est effectivement de priver les "parties contractantes" de tout pouvoir d'appréciation, la disposition ne peut être admise. Elle reviendrait en effet à confier le pouvoir de décider du retrait éventuel de l'agrément à la Commission consultative ou à l'organisme d'audit. Or, pour les motifs exposés à l'observation générale n° 2, il ne peut être conféré un tel pouvoir à des organes dont les décisions échappent au contrôle de pouvoir politiquement responsable que si cette attribution de pouvoir s'accompagne de critères précis à prendre en considération.

Si au contraire, l'intention est de laisser entier le pouvoir d'appréciation des "parties contractantes", la disposition examinée devrait être rédigée en ce sens. Les mots "est retiré" devraient alors être remplacés par les mots "peut être retiré".

Articles 15 et 16

L'article 15, alinéa 3, de l'accord dispose que le Titre de compétence est la propriété exclusive du demandeur et ne peut faire l'objet d'aucune communication d'informations à des tiers par les centres de validation, par les opérateurs publics de formation ou par le Consortium.

Quant à l'article 16 de l'accord, il prévoit en son alinéa 4, que le processus de validation des compétences garantit le respect de la vie privée et la confidentialité des données à caractère personnel.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) En tant qu'il prévoit que le processus de validation des compétences garantit le respect de la vie privée, l'article 16 manque de précision. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, il appartient en effet au décret, et, par extension, à l'accord de coopération auquel le législateur est appelé à donner assentiment, de garantir la protection du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale. Pareille garantie suppose la mise en place de certaines mesures. La disposition qui prévoit seulement que "le processus de validation garantit le respect de la vie privée" se borne à rappeler l'existence de ce droit fondamental, sans pour autant organiser les mesures permettant que celui-ci soit effectivement respecté par tous les intervenants au processus de validation, tant les centres agréés, que les opérateurs publics de formation et le Consortium de validation.

b) En tant que les dispositions ici examinées prévoient la confidentialité de certaines données, elles manquent également de précision et doivent être complétées.

Article 17

Il est renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 13. Il convient dès lors d'adapter l'article 17 pour viser également le retrait d'agrément.

Article 18

1. Un décret ne peut attribuer directement des missions à un service administratif, pas plus qu'à un ministre ou à un fonctionnaire. C'est au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et, s'il l'estime opportun, de déléguer ses pouvoirs à ses membres ou aux fonctionnaires qu'il désigne (article 69 de la même loi spéciale).

A l'alinéa 1er de la disposition en projet, les 1°, 2° et 3°, devraient être rédigés comme suit :

"1° un représentant du Gouvernement de la Région wallonne;

2° un représentant du Gouvernement de la Communauté française;

3° un représentant du Collège de la Commission communautaire française".

2. A l'alinéa 1er, 4°, il convient de préciser ce que l'on entend par "juriste indépendant".

Article 19

1. A plusieurs reprises, cette disposition renvoie à des législations ou réglementations par ailleurs applicables, sans d'ailleurs les identifier avec précision.

Ainsi, à l'alinéa 1er, il est prévu que les coûts de fonctionnement seront répartis entre les opérateurs publics de formation "conformément aux règles de contrôle administratif et budgétaire en vigueur pour ces opérateurs". De même, l'alinéa 3 dispose que les centres de validation supportent le coût des actions de validation "dans le cadre des règles propres à chaque opérateur de formation", ces actions pouvant également être financées notamment par une contribution de certains pouvoirs publics "dans le respect des règles de concertation sociale".

Des dispositions de ce type sont inutiles.

Elles sont aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où elles peuvent conduire à se demander quel sort doit être réservé à des dispositions auxquelles l'accord de coopération ne fait pas expressément référence.

Quant au rappel de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions réglementaires, il est en outre de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Les formules précitées seront donc omises.

2. L'article 19 gagnerait à être précisé. Outre que, comme mentionné à l'observation générale n° 4, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas ce que recouvrent exactement les notions d'"action de validation" et de "fonds sectoriels", il conviendrait également de préciser quels sont les pouvoirs publics qui peuvent financer les "actions de validation", comme le prévoit l'alinéa 4 de la disposition examinée.

Article 21

Cette disposition prévoit que "les parties contractantes fixent la date d'entrée en vigueur du présent accord de coopération (...)".

Cette disposition laisse sans réponse la question de savoir si un nouvel accord de coopération devra intervenir afin de fixer la date d'entrée en vigueur de l'accord du 23 octobre 2002 ou si chaque niveau de pouvoir concerné se voit ainsi habilité à fixer lui-même la date d'entrée en vigueur dudit accord.

Selon la déléguée du gouvernement,

> "(...) la volonté des parties contractantes est bien de définir ensemble la même date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération et ce, via la prise d'arrêtés identiques. Sans doute aurait-il fallu indiquer qu'elles « fixent conjointement la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération».".

Eu égard aux explications ainsi fournies, l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

> "Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier les Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret (...).".

L'accord examiné figure parmi les accords de coopération ainsi visés. Par conséquent, il n'aura d'effet obligatoire que lorsqu'il aura reçu l'assentiment par décret, des trois législateurs concernés et que ces décrets auront été publiés au Moniteur belge.

La première phrase de la disposition à l'examen est donc sans objet et ne présente aucune utilité. Elle sera par conséquent omise.

Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération

1. L'article 1er de l'avant-projet de décret à l'examen précisera que l'accord auquel il est donné assentiment, y est annexé.

2. L'article 2 de l'avant-projet confie au Gouvernement le soin de fixer la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 23 octobre 2002.

Il est renvoyé à ce propos, mutatis mutandis, à l'observation relative à l'article 21 de l'accord de coopération. La disposition en projet doit en conséquence être omise.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	J.	JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M.	BAGUET,	
Monsieur	F.	DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS