

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.895/2/V
DU 5 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, compétente pour la Formation professionnelle, l'Enseignement, la Culture et le Transport scolaire, le 9 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'avant-projet de décret examiné entend porter assentiment pour la Commission communautaire française à un accord de coopération conclu le 30 mai 2008 par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française. Comme son intitulé l'indique, cet accord de coopération se donne pour objet de créer un "Service francophone des Métiers et des Qualifications", lequel sera "chargé d'organiser la production des Profils métiers et des Profils de formation". Selon la note au Gouvernement qui est jointe au dossier, l'intention est que ce service "rassemble les acteurs de l'Enseignement obligatoire, de l'Enseignement de promotion sociale, de la Formation professionnelle, de la Validation des compétences et des interlocuteurs sociaux", dans le dessein que ces différents acteurs "utilisent un langage commun". À cette fin, l'accord de coopération détermine l'utilisation qui devra être faite des profils "issus des travaux du Service" dans l'enseignement obligatoire, dans l'enseignement de promotion sociale et "pour les opérateurs wallons de formation". Ce nouveau service est appelé à remplacer l'actuelle commission communautaire des professions et des qualifications créée par l'article 7 du décret de la Communauté française du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire.

Selon les articles 2 et 3 de l'accord de coopération, ce service, qui est institué par les Gouvernements des parties à l'accord, "se présentera sous la forme d'un service à gestion séparée (sans personnalité juridique) situé auprès de la communauté française avec possibilité de recettes provenant d'un autre niveau de pouvoir".

.../...

L'accord de coopération impose la constitution de trois "Chambres permanentes" et d'une "Cellule exécutive" au sein du service concerné dont il fixe la composition et les compétences.

Il prévoit notamment encore que "Chacune des parties à l'accord désigne un commissaire afin qu'il exerce ses missions d'information et de contrôle de la légalité et de l'intérêt général au sein du Service" (article 6) et que "les coûts de fonctionnement du Service sont répartis à concurrence de 45 % pour la Communauté française, 40 % pour la Région wallonne, 15 % pour la Commission communautaire française (...)". (article 39).

2. La notion de service à gestion séparée dont fait état l'accord de coopération examiné renvoie à l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 19 juillet 1991, dont l'alinéa 1^{er} dispose comme suit :

"Les services de l'État dont la gestion est, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services d'administration générale de l'État, sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances. Ils sont appelés «services de l'État à gestion séparée»."

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, la création d'un service à gestion séparée visé à l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État constitue une mesure de simple technique budgétaire. Les services à gestion séparée continuent à relever d'un service centralisé, dont la gestion est "séparée" de celle des autres "services d'administration générale" uniquement sur le plan de la technique budgétaire et comptable. Il s'en déduit que l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'applique à un tel service créé au niveau d'une entité fédérée ¹.

⁽¹⁾ Voir l'avis 23.983/9, donné le 14 mars 1995, par la section de législation sur un avant-projet de décret constituant le groupe des institutions publiques de la protection de la jeunesse (Doc., Parl. com. fr., 1994-1995, n/ 229/1).

3. Quasi toutes les dispositions essentielles de l'accord de coopération examiné sont en contradiction avec la nature juridique que l'accord confère au service dont il entend imposer la création.

La réalisation du contenu de l'accord sera donc juridiquement impossible si des modifications importantes ne sont pas apportées à celui-ci.

On relève en effet :

- a) Il n'est pas possible de créer un service commun à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Commission communautaire française si ce service commun est constitué sous la forme d'un service à gestion séparée de la Communauté française. En effet, pour qu'un service puisse être institué en service à gestion séparée de la Communauté française, il doit préalablement avoir été créé au sein de l'administration générale de la Communauté française. Partant, un tel service ne saurait être commun aux trois entités parties à l'accord de coopération sans violer l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles puisque cette disposition fait de l'administration générale de la Communauté française, et donc d'un service à gestion séparée constitué en son sein, un propre du seul Gouvernement de la Communauté française.
- b) Il ne saurait non plus se concevoir qu'un service à gestion séparée de la Communauté française soit financé à 40 % par la Région wallonne et à 15 % par la Commission communautaire française puisqu'il ne revient pas à ces deux entités d'effectuer des dépenses au profit de services administratifs qui dépendent exclusivement d'un autre niveau de pouvoir.
- c) Il ne peut pas plus être admis que les subdivisions d'un service à gestion séparée ², c'est-à-dire d'un service de l'administration générale, soient composées par du personnel qui n'aurait pas été recruté conformément aux règles fixées par l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire

⁽²⁾ En l'espèce, il s'agit des différentes "Chambres permanentes" et de la "Cellule exécutive" dont l'accord de coopération prévoit la création au sein du "Service Francophone des Métiers et des Qualifications".

des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent. Deux conséquences découlent de l'application de ces règles : d'une part, le personnel d'un service de l'administration générale est uniquement composé d'agents statutaires ou d'agents contractuels lorsque, pour ces derniers, les conditions mises à leur engagement par l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, sont remplies; d'autre part, l'employeur de ce personnel est le pouvoir public duquel dépend l'administration générale dont ce personnel fait partie. Il s'avère que les règles de composition des différentes chambres du "Service Francophone des Métiers et Qualifications" ne sont manifestement pas conciliables avec les principes dégagés ci-avant ³.

- d) Enfin, il ne se conçoit pas qu'un service qui fait partie de l'administration générale de la Communauté française soit placé sous une tutelle de légalité et d'intérêt général exercée par des commissaires dont la plupart sont même désignés par d'autres niveaux de pouvoirs. L'administration générale de la Communauté française est en effet placée sous l'autorité hiérarchique directe du Gouvernement de la Communauté française, lequel est ainsi amené à répondre de l'action de celle-ci devant le Parlement.

4. Toutefois, il ne se déduit nullement de ce qui précède qu'il ne serait pas permis aux parties à l'accord de créer une entité qui leur serait commune. Il résulte au contraire de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, que l'accord de coopération est l'instrument idoine à utiliser lorsque divers niveaux de pouvoirs veulent créer et gérer conjointement un service ou une institution communs.

(3) Ainsi, pour prendre un seul exemple, selon l'article 8 de l'accord de coopération, la "Chambre des Métiers" se compose notamment de huit représentants des organisations représentatives des travailleurs et de huit représentants des organisations représentatives des employeurs. Ces personnes n'ont manifestement pas la qualité d'agents statutaires de la Communauté française recrutés via le SELOR ou d'agents contractuels engagés dans le respect de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité. Elles ne peuvent donc faire partie d'un service de l'administration générale de la Communauté française, sa gestion fut-elle séparée de celle des autres services qui composent cette administration générale.

Encore faut-il cependant que les parties à l'accord crée le service qu'elles ont en vue sous une forme juridique qui ne soit pas inconciliable avec les caractéristiques qu'elles veulent lui donner.

A priori, dès lors qu'il n'est pas envisagé de conférer la personnalité juridique au service en voie de constitution, ce qui requerrait de faire appel à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, il semble découler de l'accord de coopération examiné que le service concerné devrait plutôt être institué sous la forme d'un conseil consultatif collatéral des divers gouvernements parties à l'accord, à l'image de l'actuelle commission communautaire des professions et des qualifications que le service à créer a vocation à remplacer et qui est un conseil collatéral du Gouvernement de la Communauté française.

5. En conclusion, il s'avère donc impossible de créer le service envisagé par l'accord de coopération en lui donnant la forme d'un service à gestion séparée de la Communauté française. Par conséquent, l'accord de coopération du 30 mai 2008 devra être fondamentalement réexaminé à la lumière des observations formulées ci-avant de telle sorte que la section de législation n'en poursuivra pas l'examen.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU