GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 45.026/2/V
DU 26 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 de la Formation de la Région wallonne, le 28 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Certaines dispositions du projet donnent à penser que la subvention est à accorder par l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (ci-après : l'Institut) dès lors que les conditions relatives à son obtention sont remplies, d'autres dispositions en utilisant le verbe "pouvoir" créent l'impression que l'Institut dispose d'une simple faculté. Il convient de lever, à cet égard, toute ambiguïté quant aux intentions réelles de l'avant-projet.

2. Le projet contient de nombreuses délégations de pouvoirs en faveur de l'Institut [1].

Ainsi que la section de législation l'a rappelé notamment dans l'avis 34.748/2, donné le 7 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, [2]

> "(...) il convient de ne pas perdre 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 [3].

---

(1) Voir notamment les articles 7, 8, 13, § 1er, alinéas 2 et 3, § 2, alinéa 3, § 3, alinéa 3, 14, alinéa 3, 17, alinéa 2, 18, alinéas 3 et 4 et 19.

(2) Voir la deuxième observation générale de cet avis.

(3) Sur ces questions, voir notamment l'avis 34.401/2, donné le 19 mars 2003 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) Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité non politiquement responsable, le Conseil d'État 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 [4] et que d'autre part, le règlement ainsi adopté soit soumis à l'approbation du Gouvernement [5].

Dans sa rédaction actuelle, le texte en projet ne répond pas à ces conditions. En effet, d'une part, il n'est pas prévu que les règles arrêtées par l'Institut soient soumises à l'approbation du Gouvernement. D'autre part, les limites mises à ce pouvoir réglementaire ne sont ni précises ni complètes (...).

b) Quant à la possibilité d'attribuer un pouvoir de décision individuelle à une autorité qui n'est pas responsable politiquement, le Conseil d'État a déjà rappelé que pour que l'on puisse admettre que des décisions individuelles 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 prendre ces décisions soient définis de telle manière que le pouvoir ainsi reconnu ne recèle que peu d'éléments d'appréciation [6].

Le texte en projet n'organise, à l'égard des décisions de l'Institut qu'une tutelle de légalité et de conformité au contrat de gestion. Dès lors que l'auteur de l'avant-projet s'abstient de mettre en place un contrôle d'opportunité, il est en conséquence tenu de prendre les mesures qui permettront d'inscrire le pouvoir de décision de l'Institut dans les limites rappelées ci-avant (...)".

---

(4) 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".

(5) 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, (Moniteur belge du 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, devenu le décret du 27 février 2003 (Doc. CCF, session 2002-2003, n/357/1, pp. 144-155).

(6) Voir l'avis 33.865/4, précité, ainsi que l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002, sur un avant-projet de loi "relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (Doc. Parl., Chambre, 2001/2002, 1997/1, pp. 54-73).

Au regard de ces principes, certaines des délégations de compétence prévues au projet apparaissent comme critiquables. Il est renvoyé aux observations particulières relatives aux articles 13, 14, et 19 du projet.

3. La section de législation n'examine pas si les montants figurant dans les barèmes auxquels renvoient plusieurs dispositions du projet sont ou non conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination. Il en va de même des montants des rémunérations, des jetons de présence et des subventions, spécialement ceux visés à l'article 15 du projet.

Observations particulières

Préambule

Alinéas 1er et 2

Le fondement juridique du projet se trouve dans le décret du 17 juillet 2003, précité, et non dans les décrets d'assentiment à l'accord de coopération, des 4 mai 1995 et 17 juillet 2003, visés aux alinéas 1er et 2, du préambule. Ces deux alinéas seront dès lors omis.

Alinéa 3 (devenant l'alinéa 1er)

Il convient de viser non seulement l'article 21 mais également l'article 16, § 3, alinéa 2, du décret du Conseil régional wallon du 17 juillet 2003, précité.

Alinéa 2 nouveau

Il convient d'insérer un alinéa 2 nouveau, rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 1999 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 30 octobre 1991 déterminant certaines modalités financières dans le cadre de la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises",

cet arrêté étant abrogé par l'article 23 du projet.

Alinéa 3 nouveau

Il convient d'insérer un alinéa 3 nouveau, rédigé comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances donné le 17 mars 2008".

Alinéa 4 nouveau

Il y a lieu d'insérer un alinéa 4 nouveau, rédigé comme suit:

"Vu l'accord du Ministre du Budget donné le 11 avril 2008".

Alinéa 5 nouveau

Il sera fait mention de l'avis du Conseil d'État dans un alinéa 5 nouveau, à insérer, qui sera libellé comme suit :

"Vu l'avis 45.026/2/V du Conseil d'État, donné le 26 août 2008, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973" [7].

---

(7) Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", F 3-5-2.

"Table des matières"

Il n'est pas d'usage de faire précéder le dispositif d'un arrêté réglementaire d'une table des matières. Le texte en projet n'est d'ailleurs pas d'une longueur telle que l'insertion d'une table des matières serait justifiée. Celle-ci sera dès lors omise.

Dispositif

Article 1er nouveau

Il convient d'insérer un article 1er nouveau libellé comme suit :

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

La numérotation des dispositions subséquentes sera adaptée en conséquence.

Article 1er (devenant l'article 2)

1. Au point 1/, on écrira "et la tutelle de l'Institut" au lieu de "et à la tutelle de l'Institut".

À la fin du point 1/, il convient d'ajouter les mots ", modifié le 4 juin 2003".

2. Au point 3/, au lieu d'écrire "l'Institut visé dans le décret du ...", mieux vaut écrire "l'Institut créé par l'article 3 du décret du ...".

Dans ce même point 3/, l'intitulé du décret du 17 juillet 2003, précité, devra être cité correctement, c'est-à-dire "... portant constitution d'un Institut wallon ...", et non "... portant création d'un Institut wallon ...".

3. Au point 4/, plutôt que de se référer à une disposition de l'accord de coopération, il est préférable d'écrire "l'association agréée par le Gouvernement en vertu de l'arrêté visé à l'article 12, 1/".

Article 3

La portée des mots "et ce, à concurrence de 40 % du montant total alloué", figurant à l'article 3, alinéa 2, 4/, a), alinéa 3, doit être clarifiée.

La même observation vaut pour la suite du projet.

Articles 6 et 12

L'article 6 paraît indûment restrictif en ce qu'il ne soumet le droit aux subventions qu'au respect des conditions de l'article 7, alors que d'autres dispositions du chapitre III, notamment l'article 12, énoncent également des conditions pour l'octroi des subventions. Au lieu d'écrire, à la fin de l'article 6, "à la condition que le Centre de formation réponde aux conditions de l'article 7", il est dès lors préférable d'écrire "à la condition que le Centre de formation réponde aux conditions énoncées au présent chapitre".

L'auteur du projet est par ailleurs invité à vérifier si les conditions énoncées dans l'article 12 s'appliquent, non seulement aux subventions visées dans la section III du chapitre III, mais aussi à celles visées dans la section II du même chapitre. Si tel est effectivement le cas, l'article 12 sera inséré immédiatement après l'actuel article 6 et commencera par la phrase liminaire suivante :

"Les subventions prévues dans le présent chapitre ne sont octroyées que ...".

Article 7

On écrira "repris en annexe 1" au lieu de "repris en annexe".

Section II : Rémunérations pour les prestations des formateurs

L'intitulé de la section II devrait être rédigé comme suit :

"Subvention pour les rémunérations des formateurs."

Article 9

1. Compte tenu du mécanisme envisagé à l'article 9, § 3, le paragraphe 1er devrait commencer par les mots suivants :

"Pour que les contrats de travail conclus entre les centres de formation et les formateurs puissent donner lieu aux subsides prévus par le présent arrêté, les formateurs doivent percevoir les rémunérations suivantes, pour autant qu'ils aient effectué ... (la suite comme au projet)."

2. Il ressort des informations fournies par le délégué du ministre que les termes de "formateurs principaux, éducateurs et conseillers en éducation" utilisés à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 1/, renvoient à des notions définies dans des règlements internes de l'Institut. Le soin de définir ces notions ne peut être laissé à l'Institut, étant donné que ces définitions ont une incidence sur la rémunération des personnes concernées et constituent ainsi un élément essentiel de la réglementation envisagée. La définition de ces trois notions devra dès lors figurer dans l'arrêté en projet, qui sera complété sur ce point.

3. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1/, on écrira "Selon les barèmes figurant dans l'annexe 2" et non "Selon les barèmes au présent arrêté".

4. À l'article 9, § 1er, alinéa 3, le terme "l'indemnité" sera remplacé par le terme "la rémunération".

5. Les termes "lorsque les circonstances locales l'exigent", utilisés à l'article 9, § 2, alinéa 2, sont imprécis et ne permettent pas à la section de législation de vérifier si la différence de traitement avec les formateurs visés au paragraphe 1er, 1/, est justifiée.

Article 10

Les mots "si nécessaire" seront remplacés par une expression délimitant avec précision la portée de la délégation accordée à l'Institut. L'article 10, alinéa 1er, pourrait par exemple commencer par les mots

"En l'absence de syllabus, l'Institut peut intervenir dans les frais ...".

Article 11

L'article 11 du projet devra être clarifié sur les points suivants :

- au paragraphe 1er, premier tiret, il est question de subventions pour des examens de connaissances professionnelles "pour lesquels aucun cours n'a été agréé"; l'article 9, § 1er, alinéa 1er, n'envisage cependant que le subventionnement dans le cadre de cours agréés en vertu des arrêtés cités dans cette disposition; il semble y avoir là une contradiction à laquelle il devrait être remédié;

- à l'article 11, § 2, 1/, alinéa 4, s'agit-il de deux séances maximum "par membre" ? Si tel est le cas, la disposition doit être complétée en ce sens;

- la section de législation n'aperçoit pas si la différence de rédaction entre le paragraphe 3 ("ne peuvent être cumulés avec") et le paragraphe 4 ("ne sont pas applicables") correspond à une différence dans la portée de ces deux dispositions; si tel n'est pas le cas, il vaut mieux utiliser la même formulation dans chacun de ces deux paragraphes.

Article 13

1. Les délégations de compétence à des autorités qui ne sont pas responsables politiquement sont soumises à des conditions strictes ainsi qu'il a été souligné dans l'observation générale 2. Il en résulte que la compétence de déterminer le montant de la subvention, ne peut en principe être déléguée à l'Institut, comme le prévoit l'article 13, § 1er, alinéa 3, du projet. Il appartient au Gouvernement wallon de déterminer lui-même le montant des subventions visées dans cette disposition ou de fixer les critères précis qui permettent de le calculer.

La même observation vaut pour les subventions visées à l'article 13, §§ 2 et 3, du projet.

2. À la fin de l'article 13, §2, alinéa 1er, il est suggéré d'ajouter les mots "relevant du champ d'application du décret".

Article 14

Concernant la délégation contenue dans l'article 14, alinéa 1er, du projet, il est renvoyé à la première observation relative à l'article 13.

Article 15

1. Les mots "Afin de couvrir tous les autres frais", figurant à l'article 15, § 1er, alinéa 1er, *initio*, ne paraissent pas adéquats, l'article 16, notamment, prévoyant encore d'autres frais pouvant bénéficier de subventions. Mieux vaut, si telle est l'intention de l'auteur du projet, faire débuter l'article 15, § 1er, alinéa 1er, par les mots suivants :

"Afin de couvrir les frais mentionnés au paragraphe 3, ...".

2. L'article 2 de la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations a remplacé l'intitulé de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique par l'intitulé suivant :

"Loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations".

L'article 15, § 3, 2/, cinquième tiret, sera adapté en conséquence.

Article 16

En ce qui concerne les mots "pour lesquels aucun cours n'a été agréé", il est renvoyé à l'observation relative à l'article 11.

Article 19

L'article 19 attribue à l'Institut un pouvoir de décision dans l'attribution des subventions qui ne peut lui être délégué, pour les motifs exposés dans la première observation relative à l'article 13.

Articles 20 et 21

Comme en a convenu le délégué du ministre, les articles 20 et 21 du projet sont dépourvus de base décrétale. Ces deux dispositions doivent dès lors être omises.

Article 22

Cette disposition est placée dans le chapitre III alors qu'elle vise aussi des dispositions du chapitre II. L'auteur du projet remédiera à cette incohérence.

En tout état de cause, l'énumération des dispositions visées sera modifiée en fonction des adaptations (omissions et renumérotations d'articles) rendues nécessaires par les observations qui précèdent.

Annexes

À la fin de chacune des deux annexes seront ajoutés les mots "Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du ... fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises".

Chaque annexe recevra les mêmes signatures et contreseings que l'arrêté auquel elle est annexée.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE R. ANDERSEN