

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.000/2/V
DU 3 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française, le 13 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif à l'établissement de la correspondance des titres délivrés par l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises et le Service Formation petites et moyennes entreprises créé au sein des services du Collège de la Commission communautaire française et leurs réseaux de centres de formation avec les titres délivrés par l'enseignement obligatoire ou de promotion sociale », 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 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.

Fondement juridique

L'arrêté examiné règle à la fois la matière de l'enseignement, visée à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, pour laquelle la Communauté française est compétente, et la matière de la formation professionnelle, qui fait partie de celles visées à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour laquelle la Communauté française n'est pas compétente puisque l'exercice de cette compétence a été, en application de l'article 138 de la Constitution, transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française¹. Ainsi, aux articles 2 et 3, le projet examiné impose directement des obligations à l'IFAPME et au SFPME, qui sont des organismes qui ne relèvent pas de la Communauté française. À l'article 2, § 4, le projet d'arrêté prévoit qu'il revient à ces deux organismes de définir conjointement les qualifications qui sont requises des formateurs œuvrant au sein des opérateurs de formation en alternance pour que les formations y dispensées puissent être reconnues par la Communauté française dans le domaine de l'enseignement. Les articles 4 à 7 fixent les règles de composition et de fonctionnement d'une cellule de consultation qui associe à la fois des représentants du secteur de l'enseignement et de l'enseignement de promotion sociale et des représentants du secteur de la formation professionnelle qui proviennent d'organismes dépendant de la Région wallonne et de la Commission communautaire française. L'article 8 détermine la manière dont le service général d'inspection de la Communauté française va pouvoir exercer ses missions de contrôle au sein des organismes qui donnent des formations dans le cadre de la matière de la formation professionnelle pour laquelle la Communauté française n'est plus compétente en imposant des obligations de collaboration à ces organismes.

Régler conjointement des matières qui sont de la compétence d'entités distinctes ne peut se faire que par la conclusion, entre les différentes entités concernées, d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles puisque, selon cette disposition, un accord de coopération peut notamment porter sur l'exercice conjoint de compétences propres.

¹ Voir l'article 3, 4°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

En l'espèce, un accord de coopération sur la formation en alternance a bien été conclu le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française.

En rapport avec l'objet du projet examiné, l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 24 octobre 2008 retient spécialement l'attention.

Il dispose comme suit :

«Art. 3. § 1^{er}. Les Gouvernements déterminent conjointement, notamment sur la base de l'évaluation de la collaboration actuelle entre d'une part l'Enseignement de Promotion sociale et d'autre part, l'IFAPME et le SFPME visant la délivrance par l'Enseignement de Promotion sociale de Certificats de Qualification à des apprenants formés auprès de ces opérateurs, les conditions auxquelles ces opérateurs peuvent délivrer les Certificats de Qualification par les moyens qui leur sont propres.

L'alinéa 1^{er} sera d'application à partir du 1^{er} septembre 2011.

Les conditions visées à l'alinéa 1^{er} porteront sur :

1° la reconnaissance par le Gouvernement de la Communauté française de ce que le certificat de qualification délivré par l'IFAPME et le SFPME sanctionne un ensemble de compétences équivalent au certificat de qualification correspondant délivré par l'Enseignement secondaire de plein exercice ou de Promotion sociale ;

2° la nécessité qu'au terme de la formation, les jeunes aient acquis l'ensemble des compétences décrites par le profil de formation concerné approuvé par le Gouvernement de la Communauté française et confirmé par le Parlement de la Communauté française sur base d'une proposition du Service francophone des métiers et des qualifications ;

3° la vérification par le Service général de l'Inspection de la Communauté française, comme pour l'enseignement, du niveau d'acquisition des compétences ;

4° l'existence d'un système de titres requis.

Le Gouvernement reconnaît l'équivalence des ensembles de compétence visés à l'alinéa 3, 1°, sur avis d'une cellule de consultation composée, pour trois quart de représentants du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire et de la Commission de concertation de l'Enseignement de Promotion sociale et pour un quart de représentants de l'IFAPME et du SFPME.

Les Gouvernements s'engagent également à adapter les dispositions réglementaires en vue de permettre aux jeunes de poursuivre leur formation auprès de l'IFAPME ou du SFPME alors qu'ils l'ont débutée dans l'Enseignement et réciproquement ».

Même envisagé dans le contexte de cet accord de coopération, l'arrêté en projet se heurte à des difficultés qui empêchent de le voir advenir.

En premier lieu, l'accord de coopération du 24 octobre 2008 n'est pas encore en vigueur et il n'est pas au pouvoir du gouvernement de la Communauté française de remédier unilatéralement à cette difficulté². L'arrêté examiné ne peut donc en tout état de cause puiser un fondement juridique dans cet accord tant que celui-ci n'est pas en vigueur.

Ensuite, un accord de coopération par lequel diverses entités décident de régler conjointement des matières qui relèvent de leurs compétences propres ne peut attribuer à une des parties à l'accord le pouvoir de régler unilatéralement une matière pour laquelle elle n'est pas compétente. En l'espèce, à le supposer en vigueur, l'accord de coopération du 24 octobre 2008 ne saurait donc attribuer à la Communauté française la compétence de régler seule la matière de la formation professionnelle, comme le fait l'arrêté examiné. L'accord de coopération du 24 octobre 2008 n'est d'ailleurs pas conçu en ce sens puisque son article 3, § 1^{er}, charge les gouvernements des parties à l'accord de déterminer conjointement les conditions auxquelles les opérateurs de formation pourront délivrer des certificats de qualification par les moyens qui leur sont propres. Or, parmi ces conditions à déterminer conjointement, figurent notamment « la vérification par le Service général de l'Inspection de la Communauté française, comme pour l'enseignement, du niveau d'acquisition des compétences » (article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 3^o, de l'accord de coopération) et « l'existence d'un système de titre requis » (article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 4^o, de l'accord de coopération), ce qui implique que la Communauté française ne peut régler unilatéralement ces questions comme elle le fait dans l'arrêté examiné. Quant à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, et alinéa 4, de l'accord de coopération, aux termes desquels le gouvernement de la Communauté française est chargé en substance de reconnaître l'équivalence entre le certificat de qualification délivré par l'IFAPME ou le SFPME et le certificat de qualification correspondant délivré dans l'enseignement de plein exercice ou de promotion sociale sur la base d'un avis d'une cellule de consultation composée de représentants de l'enseignement et de la formation professionnelle, il ne peut être lu, sous peine de violer les règles de répartition des compétences, comme une habilitation donnée à la Communauté française de régler seule, par arrêté de son gouvernement, des matières qui ne sont pas de sa compétence. Cette habilitation ne peut être lue que comme un engagement de la Communauté française vis-à-vis des autres parties à l'accord de coopération du 24 octobre 2008 de reconnaître dans les domaines relevant de sa compétence, c'est-à-dire singulièrement dans le domaine de l'enseignement,

² La Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont porté assentiment à l'accord de coopération du 24 octobre 2008 respectivement par des décrets des 8 janvier, 15 janvier et 5 mars 2009 mais, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, aucun de ces décrets n'est actuellement en vigueur. En outre, selon l'article 22 de l'accord de coopération, il revient aux gouvernements des entités parties à l'accord de déterminer conjointement sa date d'entrée en vigueur, ce qui n'a pas encore été fait en l'état des textes publiés au Moniteur belge.

l'équivalence des certificats délivrés par des opérateurs du secteur de la formation professionnelle lorsque les conditions - déterminées conjointement par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française - auxquelles cette reconnaissance est subordonnée sont remplies. La Communauté française ne pourrait donc puiser dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, et alinéa 4, de l'accord de coopération du 24 octobre 2008 un fondement juridique en vue de régler seule la matière de la formation professionnelle.

Enfin, la matière réglée par l'arrêté examiné est pour partie de celles qui sont du ressort du législateur³. En effet, comme l'arrêté examiné se donne pour objet d'exécuter le chapitre de l'accord de coopération du 24 octobre 2008 qui porte sur les conditions dans lesquelles une certification obtenue auprès d'un opérateur du secteur de la formation professionnelle pourra être reconnue équivalente et sortir les mêmes effets de droit que ceux qui sont liés aux titres correspondants délivrés par des établissements d'enseignement, il doit immanquablement être mis en rapport avec l'article 24, § 5, de la Constitution qui réserve au législateur le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. Or, comme le Conseil d'État l'a déjà dit pour droit, l'organisation des études, dont font partie les conditions d'accès aux études, leur contenu et leur certification, est un aspect essentiel de l'enseignement⁴. D'un point de vue juridique, comme les règles qui figurent dans l'arrêté examiné doivent, ainsi que le prévoit l'accord de coopération du 24 octobre 2008 et ainsi que cela a été rappelé ci-avant, être adoptées conjointement par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, ce qui ne pourra se faire que par la conclusion d'un accord de coopération entre ces diverses entités, il sera satisfait à la disposition constitutionnelle précitée en soumettant l'accord à conclure, qui portera pour partie sur une matière réglée par décret au sens de l'article 92*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'assentiment du pouvoir législatif des parties à l'accord.

En conclusion, l'arrêté examiné empiète partiellement sur les compétences de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, règle en certains de ses aspects une matière réservée au législateur et est, au stade actuel, dépourvu de fondement juridique.

La section de législation renonce dès lors à poursuivre à son examen.

³ Dans le même sens, voir l'avis 45.023/2/V donné le 8 septembre 2008 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la Formation en alternance, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 615/1, pp. 49-67).

⁴ Voir C.E., arrêt n° 142.753 du 1^{er} avril 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	S. GUFFENS,	
	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