



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.054/2
du 15 avril 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif aux centres d'insertion
socioprofessionnelle'

Le 18 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et de la Politique aéroportuaire de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 avril 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2013.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME ORGANIQUE DE SUBVENTIONS

L'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention ainsi que les règles essentielles d'octroi de celle-ci.

En l'espèce, ne sont pas admissibles, car elles ont pour la plupart une portée trop large, les habilitations au Gouvernement à :

- préciser les objectifs complémentaires poursuivis par les centres car ceux-ci ne sont pas définis dans l'avant-projet (article 4, alinéa 3, de l'avant-projet) ;

- adapter ou modifier, après avis de la Commission, les catégories de public rentrant dans la notion de stagiaire en fonction des modifications législatives, décrétales ou réglementaires et de l'évolution du marché de l'emploi (article 5, alinéa 4, de l'avant-projet) ;

- compléter les obligations auxquelles sont tenus les centres (article 14, alinéa 2, de l'avant-projet) ;

- définir sans que les critères essentiels en aient été fixés, le montant du subventionnement de l'asbl chargée de la coordination de l'action des centres (article 15, alinéa 3, de l'avant-projet) ainsi qu'à modifier les missions de cette asbl au regard de l'évolution des dispositions décrétales et réglementaires applicables aux centres (article 15, alinéa 5, de l'avant-projet) ;

- modifier ou compléter la composition et les missions de la Commission des centres d'insertion socioprofessionnelle (article 16, § 4, alinéa 4, de l'avant-projet) ;

- fixer, sans que les critères essentiels en aient été fixés, les montants de la subvention annuelle forfaitaire ou variable (article 17, 1° et 2°, de l'avant-projet) ¹⁻².

¹ Voir l'avis donné le 22 octobre 2012 par le CWES, spéc. pp.16-17.

² Voir, sur ce point, la critique émise par l'Inspecteur général des Finances dans son avis donné le 4 juin 2012, spéc. dans le point 5 et dans ses conclusions.

2. MISSIONS INCOMBANT À L'ADMINISTRATION

Il découle de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'un décret n'a pas à déterminer les missions qui incombent à l'administration.

L'ensemble de l'avant-projet sera revu en conséquence (voir notamment les articles 2, 5°, 11, 16, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, de l'avant-projet).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 2 et 4

1. Interrogée sur la combinaison entre l'article 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de l'avant-projet, qui prévoit que le centre peut être agréé pour organiser une ou plusieurs des trois catégories de filières (orientation professionnelle, formation de base, formation professionnalisante) et l'article 2, 2°, a) et b), de l'avant-projet qui définit la « filière » comme étant l'unité d'apprentissage au sein du centre qui met en œuvre le cadre méthodologique consistant en une démarche de formation et d'insertion (DéFi) ou celui consistant en une entreprise de formation par le travail (E.F.T.), la déléguée du ministre a confirmé que chaque filière peut utiliser soit l'un des deux cadres méthodologiques soit les deux.

Le commentaire de l'article 2 ne coïncide cependant pas avec le dispositif en ce qu'il semble limiter aux filières de formation professionnalisante le choix des méthodologies.

2. En outre, le commentaire de l'article 2 contient des développements relatifs à l'« arrondissement administratif » sans raison apparente par rapport au dispositif.

La même observation vaut pour le commentaire de l'article 9, 1°.

3. Finalement, la rédaction de l'article 4, alinéa 1^{er}, première phrase, de l'avant-projet, gagnerait à être revue, notamment parce qu'il y est fait référence à deux reprises à l'émancipation sociale.

Articles 3 et 17

L'article 3, alinéa 2, énonce :

« L'agrément tel que visé à l'article 8 constitue un mandatement à gérer un S.I.E.G. et est uniquement destiné à autoriser l'octroi d'un subventionnement visé à l'article 17, qui doit permettre au centre, pour les filières 'Entreprise de formation par

le travail' de compenser, pour la partie de la formation qui repose sur une activité de production de biens et de services, la perte de productivité liée aux obligations de service public telles que visées à l'article 4 ».

L'exposé des motifs devrait mieux faire apparaître comment la suite de l'avant-projet et particulièrement l'article 17 traduit cette préoccupation.

Article 5

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si l'article 5, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet ne devrait pas être rédigé comme suit :

« 2° les périodes résultant de peines privatives de liberté visées à l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ; ».

Article 9

1. Tel qu'il est rédigé, l'article 9 de l'avant-projet laisse un pouvoir d'appréciation au Gouvernement pour l'agrément des filières des centres d'insertion socioprofessionnelle en fonction notamment du fait qu'elles doivent répondre « à des besoins de formation insuffisamment rencontrés en tenant compte du cadastre de formation et de la cartographie de l'offre et des besoins du marché réalisés par l'Office ».

Dans son avis donné le 22 octobre 2012, le CESW soulignait qu'« à l'heure actuelle, (il) n'a pas connaissance de l'existence d'une cartographie de l'offre de formation et d'insertion socioprofessionnelle au niveau régional » et que « l'existence d'une cartographie détaillée de l'offre de formation et d'insertion socioprofessionnelle est un préalable indispensable à la mise en œuvre de l'avant-projet de décret ».

Eu égard à la portée de l'article 9, alinéa 1^{er}, 1°, à l'article 11, alinéa 2, et à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, cette remarque reste pertinente et l'auteur de l'avant-projet vérifiera par conséquent si cette mission est conforme à l'article 3 du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi'. Enfin, il faut relever que ce cadastre et cette cartographie ne pourront avoir qu'un contenu purement descriptif et non normatif.

2. L'article 9, alinéa 1^{er}, 4°, de l'avant-projet, impose au centre qui sollicite l'agrément d'une filière de définir les objectifs de cette filière en termes de connaissances, de compétences et de comportements socioprofessionnels en se référant, pour ce qui concerne les filières professionnalisantes et lorsqu'ils existent, aux profils du Service Francophone des Métiers et des Qualifications et aux référentiels établis par le secteur pour les autres catégories de filières.

Ni le dispositif ni le commentaire de l'article 9 ne précise à quoi correspondent ces « référentiels établis par le secteur » alors qu'il s'agit d'une des conditions pour l'agrément des filières des centres.

L'article 9, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'avant-projet, sera modifié en conséquence.

Article 12

L'article 12, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet vise l'hypothèse de la suspension ou du retrait de l'agrément d'un centre tandis que l'article 12, alinéa 2, de l'avant-projet concerne la suspension ou le retrait de l'agrément de filières.

L'auteur de l'avant-projet entend sans doute viser ces deux hypothèses lorsqu'il habilite le Gouvernement à fixer « les modalités et procédures relatives à la suspension et au retrait d'agrément »³.

Afin d'éviter toute ambiguïté sur ce point, l'article 12, alinéa 4, de l'avant-projet sera complété conformément à l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Enfin, lorsque de telles mesures sont envisagées à l'égard d'un centre, il faudra veiller au respect du principe « *Audi alteram partem* ».

Article 13

L'article 13 de l'avant-projet ne contient pas de critères objectifs permettant au Gouvernement, sur avis de la Commission, de départager plusieurs centres candidats repreneurs dans l'hypothèse d'un transfert de filière.

Selon le commentaire de l'article 13, le choix de transfert doit s'opérer en fonction d'une part de l'implantation géographique de l'offre de formation et des besoins de formation et d'autre part de la qualité de gestion administrative, financière et pédagogique du centre repreneur mais aussi d'autres critères tels que la possibilité pour les stagiaires de poursuivre la formation entamée et/ou de reprise de tout ou partie du personnel.

Il semble que le premier critère fasse référence au cadastre de formation et à la cartographie de l'offre et des besoins du marché réalisés par l'Office dont il est question notamment à l'article 9 de l'avant-projet.

En tout état de cause, de tels critères d'appréciation devraient figurer dans l'article 13 de l'avant-projet.

³ À comparer avec l'article 13, dernier alinéa, de l'avant-projet qui est rédigé de manière similaire (conditions, modalités et procédures) alors que l'habilitation au Gouvernement ne porte que sur le transfert de filières.

Article 14

Il serait utile d'indiquer à quels stagiaires, au sein des catégories visées aux articles 5 et 6 de l'avant-projet, s'appliquent les obligations visées à l'article 14, alinéa 1^{er}, 4^o à 6^o, de l'avant-projet.

Article 15

Il résulte de la disposition à l'examen notamment de son alinéa 1^{er}, 2^o et de son alinéa 4 que l'association sans but lucratif ayant pour vocation de coordonner l'action des centres visés à l'article 2, 1^o doit représenter l'ensemble de ces derniers.

La question se pose de savoir comment le système peut fonctionner, si un voire plusieurs de ces centres refusent d'en devenir membre faisant ainsi usage de sa liberté négative d'association.

Article 16

L'article 16 de l'avant-projet est relatif à la commission des centres d'insertion socioprofessionnelle.

Si les missions de la commission ainsi que sa composition sont définies dans l'article 16, §§ 1^{er} et 4, de l'avant-projet, le texte à l'examen ne prévoit pas les règles de fonctionnement de celle-ci.

En ce qui concerne la composition de la commission, on ignore comment seront choisis les deux membres effectifs et les deux membres suppléants représentant les centres tant au niveau des cadres méthodologiques que des catégories de filières (article 16, § 4, alinéa 2, 5^o, de l'avant-projet).

L'article 16 de l'avant-projet sera utilement complété sur ces deux points.

Article 18

On peut s'interroger sur l'utilité de prévoir, en cas de retrait d'agrément d'un centre, la possibilité pour le Gouvernement de faire application de l'article 33 du décret du 25 avril 2002 'relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand' puisque le Gouvernement peut prendre de telles décisions en application de l'article 18, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 20

Il n'y pas lieu de désigner, dans une disposition décrétable qui a par définition une portée générale, un bénéficiaire déterminé comme l'article 20 de l'avant-projet entend le faire.

Si, à titre transitoire, l'auteur de l'avant-projet souhaite que les missions visées à l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet soient exercées, il serait souhaitable qu'il en charge l'asbl désignée conformément à l'article 18 du décret du 1^{er} avril 2004 'relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail'.

L'article 20 de l'avant-projet sera rédigé en ce sens.

Articles 21 et 22

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée, eu égard à l'article 25 de l'avant-projet et à la circonstance que l'article 11 de l'avant-projet nécessite un arrêté d'exécution, sur le choix des dates du 30 juin 2013 et du 31 décembre 2013.

Les articles 21 et 22 de l'avant-projet seront, au besoin, revus en conséquence.

Article 25

Pour éviter que le Gouvernement puisse indéfiniment tenir en suspens l'entrée en vigueur du décret, il faut fixer une date à partir de laquelle le décret entrera en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu entre-temps ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 154 à 154.1.2 et formules F 4-5-2 à F 4-5-4.