



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.355/2
du 10 juin 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement 'relatif à la formation de
base dans la formation et la formation continue dans les
classes moyennes et les PME'

Le 13 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation et de l'Emploi de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement 'relatif à la formation de base dans la formation et la formation continue dans les classes moyennes et les PME'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 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 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 suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet vise, après avoir énoncé quelques règles générales (chapitre 1), à fixer des normes relatives aux programmes de formation (chapitre 2), aux formes de cours particulières (chapitre 3), à l'admission des auditeurs tant au stade de l'apprentissage qu'au stade de la formation de chef d'entreprise (chapitre 4) et à l'organisation des cours (chapitre 5), et des normes de classe (chapitre 6).

Il entend, par ailleurs, abroger l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté germanophone du 23 décembre 1987 'relatif aux cours de formation de base dans la formation permanente des classes moyennes' (chapitre 7). Cet arrêté, adopté vu l'urgence, n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État. Il en est de même de tous les arrêtés qui l'ont modifié ou complété ¹.

Le projet d'arrêté se donne comme fondement juridique les articles 7, § 7, 6°, et 8, § 3, 4° et 7°, du décret du 16 décembre 1991 'relatif à la formation et à la formation continue dans les classes moyennes et les PME', selon lesquels le Gouvernement arrête « les conditions d'organisation des cours » et « les conditions dans lesquelles des cours accélérés de gestion peuvent être dispensés ».

Ces dispositions contiennent des habilitations très larges ².

Néanmoins, celles-ci ne permettent en aucun cas au Gouvernement de fixer des règles relatives aux programmes de formation ³ ou des règles relatives à l'admission des auditeurs.

¹ Arrêtés du 10 juillet 1991, du 9 septembre 1992, du 15 septembre 1994, du 15 septembre 1998, du 15 mai 1999 et du 13 septembre 2001.

² Dans son avis 21.217/8 donné le 7 octobre 1991 sur un avant-projet devenu le décret du 16 décembre 1991 précité, la section de législation du Conseil d'État avait relevé (*Doc., Parl. Comm. germ., 1990-1991, n° 46/1, p. 15*) :

« Het ontwerp bevat vrij talrijke bepalingen waarbij aan de Executieve de bevoegdheid wordt toegewezen om een aantal aangelegenheden bij wege van verordening te regelen (onder meer de artikelen 4, 7, § 7, 8, § 3, 13, § 2, 23, tweede lid, 27, eerste lid, 28, eerste lid, en 35).

In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de grenzen van dergelijke bevoegdheidsopdrachten zoveel mogelijk in het decreet zelf moeten worden aangegeven door de te regelen onderwerpen zo concreet mogelijk af te lijnen en de essentiële elementen van de vast te stellen regelingen nauwkeurig te omschrijven. ».

À ce propos, il y a lieu de rappeler que l'organisation de l'apprentissage entretient des rapports étroits avec la matière de l'enseignement. La reconnaissance des formations en alternance dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel relève en effet de l'enseignement obligatoire⁴. Or, dans cette matière, l'article 24, § 5, de la Constitution a imposé un « principe de légalité renforcé ».

2. De nombreuses dispositions du projet (articles 8, 14, alinéa 2, 16, alinéas 1^{er} et 3, 17, 20, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, 22, 28, 29, § 3, 37, 38, alinéa 1^{er}, 39, alinéa 1^{er}, 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 2, 41, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 1^{er}, 43, 45, alinéa 3, 46, alinéa 3, 47, alinéa 3, 48, alinéa 3, 49, alinéa 3, et 61, alinéa 1^{er}, du projet) confient de nouvelles missions à l'IAWM, lequel est un organisme d'intérêt public (article 15, alinéa 1^{er}, du décret du 16 décembre 1991 précité).

Or, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁵, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les missions de l'IAWM sont énumérées limitativement par le décret du 16 décembre 1991 précité⁶.

En tout état de cause, l'attribution d'une compétence réglementaire à un organisme public ou à ses organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du

³ L'article 16, 3°, du décret du 16 décembre 1991 précité prévoit seulement une tutelle d'approbation par le Gouvernement des programmes de formation élaborés par l'IAWM.

⁴ Ainsi, selon l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, modifié par les décrets du 17 octobre 1994, du 31 août 1998 et du 26 avril 1999,

« § 1^{er}. Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans.

L'obligation scolaire est à temps plein jusqu'à la fin de l'année scolaire intervenant pendant l'année civile au cours de laquelle le mineur atteint l'âge de quinze ans. Elle comporte au moins les deux premières années de l'enseignement secondaire de plein exercice. Elle ne peut en aucun cas se prolonger au-delà de l'année scolaire prenant fin durant l'année civile au cours de laquelle le mineur atteint l'âge de seize ans.

La période d'obligation scolaire à temps plein est suivie d'une période d'obligation scolaire à temps partiel. Il est satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel en poursuivant l'enseignement secondaire à horaire réduit ou une formation reconnue comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire.

Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

1° enseignement à horaire réduit, l'enseignement qui comprend moins de semaines par an ou de périodes par semaine que le nombre fixé pour l'enseignement à temps plein ;

2° formation, tous les types de formation visés à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

§ 2. L'enseignement et la formation dispensés au mineur soumis à l'obligation scolaire doivent contribuer à son éducation ainsi qu'à sa préparation à l'exercice d'une profession. ».

⁵ En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, il revient au législateur de régler les éléments essentiels de la création, de la composition, de la compétence, du fonctionnement et du contrôle des organismes publics.

⁶ Il s'agit plus précisément des missions énumérées aux articles 2, alinéa 2, 4, 6, 6.1, alinéa 1^{er}, 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, § 6, alinéa 4, et § 7, 8, § 3, 9.1, alinéa 2, 12bis, 13, § 2, 13.1, § 2, 14, alinéa 2, 16, 27, alinéa 1^{er}, 30, 31, 32, 36, alinéa 1^{er}, 37 et 42 du décret du 16 décembre 1991 précité.

droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si, dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence déléguée.

En l'espèce, il n'est cependant pas satisfait aux conditions ainsi esquissées. La subdélégation concerne en effet l'essence de la réglementation et n'est pas à ce point technique qu'une telle intervention de l'IAWM soit nécessaire ou à tout le moins conseillée.

3. Par conséquent, l'arrêté en projet soulève des objections fondamentales et n'est pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS