



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.323/2
du 5 mars 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie'

Le 6 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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. Il résulte de l'économie générale de l'accord de coopération que le dispositif mis en place par celui-ci ne pourra s'appliquer que dans la région de langue française : il s'agit là en effet du seul territoire commun où les parties contractantes sont l'une et l'autre compétentes compte tenu des matières en jeu, à savoir la formation professionnelle pour la Région wallonne et l'enseignement pour la Communauté française.

En n'exerçant ainsi ses compétences que sur une partie du territoire auquel ses décrets sont pourtant susceptibles de s'appliquer en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, la Communauté française réalise une distinction de traitement au détriment des institutions sises dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui sont visées par cette disposition constitutionnelle, ainsi que des personnes qui sont susceptibles de s'adresser auxdites institutions. À moins qu'elle ne soit finalement neutralisée par la mise en place parallèle d'un dispositif similaire¹ issu d'un accord de coopération à conclure entre la Communauté française et la Commission communautaire française² ou par un subventionnement compensatoire au profit des seules institutions de la région bilingue de Bruxelles-Capitale³, cette différence de traitement doit recevoir une justification objective et raisonnable au regard des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

¹ Voir, par analogie, à propos d'un accord de coopération conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la seule Commission communautaire française, l'avis 51.192/VR donné le 24 mai 2012 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées 'emploi-formation' (Doc. parl., Ass. Comm. comm. fr., 2012-2013, n° 75/1), cité par un avis 51.402/1 donné sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées 'emploi-formation', Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-352/1, pp. 9 et s.

² Le dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État ne comporte cependant aucune indication quant à la perspective qu'un tel accord soit conclu.

³ Voir, par analogie, l'avis 36.103/4 donné les 20 et 21 novembre 2003 sur un avant-projet de décret-programme 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le recouvrement des créances, la RTBF, les Experts et les commissaires aux comptes du Gouvernement, l'École d'administration publique de la Communauté française, l'ETNIC, l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française, les institutions universitaires, les statuts des personnels de l'enseignement, l'enseignement, les Centres Psycho-médico-sociaux, les centres de vacance, le sport, l'éducation permanente et les infrastructures culturelles', observations particulières formulées sous les articles 61 et 62, Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 472/1, p. 45.

2.1. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération habilite les deux gouvernements des entités qui y sont parties à prendre les mêmes décisions individuelles ; tel est le cas des articles 3, alinéa 1^{er}, 4, alinéa 1^{er} (s'agissant de l'agrément des structures collectives d'enseignement supérieur), 5, alinéa 4, 7, alinéa 3, second tiret, *in fine*, 11, alinéa 1^{er}, 1^o, et 12.

L'accord ne précise toutefois pas comment ces actes d'exécution seront adoptés en manière telle que leur contenu soit identique.

L'accord de coopération devrait être complété sur ce point.

2.2. D'autres dispositions confèrent des habilitations à caractère réglementaire aux gouvernements, comme par exemple aux articles 4, alinéa 1^{er} (s'agissant de l'adoption d'un cahier des charges déterminant le cadre juridique de l'agrément des structures collectives d'enseignement supérieur), 6, alinéa 4, 11, alinéa 3, et 12, alinéa 1^{er}, 1^o.

Il est recommandé de prévoir que, sur ces points, ce soient des accords de coopération d'exécution qui assurent cette mise en œuvre. L'accord de coopération ferait ainsi application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', y inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises'.

Une autre formule pourrait consister à couler l'accord de coopération à l'examen sous la forme d'un décret conjoint, lequel habiliterait les gouvernements à l'exécuter par des arrêtés d'exécution conjoints. Pareille possibilité s'ouvre aux entités fédérées sur la base de l'article 92*bis*/1 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, y inséré par l'article 3 de la loi spéciale précitée du 6 janvier 2014. Cette habilitation pourrait également concerner l'exécution de ce décret conjoint portant sur des actes à portée individuelle, ce qui contribuerait à régler la difficulté soulevée dans l'observation générale 1, ci-avant.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

Dans l'intitulé et à l'article 1^{er}, l'accord de coopération auquel il est porté assentiment doit également être identifié par la date à laquelle il a été conclu.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 7°, l'accord se réfère à un autre accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la mise en œuvre des Bassins de vie Enseignement qualifiant – Formation – Emploi'.

Il résulte des avis 55.256/2, 55.257/2 et 55.340/2 donnés le 27 février 2014 sur les avant-projets de décrets portant assentiment à cet accord de coopération que celui-ci suscite une difficulté quant à la compétence des entités signataires de l'accord sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il est renvoyé à ces avis.

En tout état de cause, l'entrée en vigueur de l'accord de coopération 'relatif à la mise en œuvre des Bassins de vie Enseignement qualifiant – Formation – Emploi' devra précéder celle de l'accord de coopération faisant l'objet du présent avis ou y être concomitante.

Article 6

Les parties à l'accord doivent être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité la différence de traitement que les alinéas 3 et 4 établissent entre l'« opérateur public d'enseignement et de formation partenaire ou conventionné », pour lequel l'accès aux infrastructures et équipements des structures collectives d'enseignement supérieur agréé est gratuit, et les « opérateurs privés », pour lesquels un droit d'accès pourra être demandé selon les modalités et tarifs envisagés dans l'accord.

En tout état de cause, en tant que la notion d'« opérateur privé » viserait également les établissements d'enseignement libre subventionné, la disposition serait contraire à l'article 24, § 4, de la Constitution car on n'aperçoit pas quelle différence objective pourrait justifier que ces établissements ne puissent pas également bénéficier de la gratuité.

Articles 7 et 8

Ces articles restent en défaut de déterminer le mode de calcul de la subvention annuelle dont pourra bénéficier une structure collective d'enseignement supérieur agréé, la seule certitude étant que la subvention annuelle ne pourra dépasser 1.500.000 euros.

Il paraît ressortir de ces articles que la subvention dépendra essentiellement du plan financier et du budget de la structure à subventionner : la section de législation n'aperçoit pas comment un texte aussi lacunaire sur un élément aussi essentiel pourrait garantir l'égalité de traitement entre les diverses structures concernées.

Article 7

Il revient à l'accord de coopération de préciser quelle part prend chacune des parties au financement organisé par la disposition à l'examen, laquelle doit être établie en proportion de leur participation aux charges liées à la mise en œuvre de leurs compétences.

Articles 12 et 13

La possibilité offerte aux Gouvernements par l'article 12, alinéa 3, de renouveler l'agrément après le premier agrément d'une durée de neuf années se concilie mal avec l'article 13, qui énonce que l'accord de coopération est conclu pour une durée qui expire au 31 décembre 2022.

Le Conseil d'État n'aperçoit en effet pas l'intérêt de renouveler un agrément pour une période de temps qui dépasse la durée de validité de l'accord, qui détermine le régime juridique de l'agrément concerné.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT