



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.465/2
du 19 mars 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
'modifiant le fonctionnement des IPIEQ'

Le 20 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le fonctionnement des IPIEQ'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2019.

*

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

I. La compétence

1.1. Les articles 4 et 6 de l'avant-projet tendent notamment à remplacer les articles 4, § 1^{er}, et 6, § 1^{er}, du décret du 30 avril 2009 'relatif à la création d'instances de pilotage inter-réseaux de l'enseignement qualifiant (IPIEQ) et à l'octroi d'incitants visant un redéploiement plus efficient de l'offre d'enseignement qualifiant dans une perspective de développement territorial'. Il s'agit de règles relatives à la composition des instances de pilotages et à leur mode de fonctionnement.

1.2. À cet égard, l'avant-projet examiné pose problème en ce qu'il inclut des représentants d'autorités relevant, selon le cas, de la Commission communautaire française, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Région wallonne agissant au titre des compétences en matière de formation ou d'emploi, dans des organes dont les attributions relèvent de la sphère des compétences de la Communauté française (voir, en particulier, les catégories c) et d) mentionnées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, en projet ¹).

Il résulte du principe de l'autonomie respective de l'État, des Régions et des Communautés qu'un niveau de pouvoir ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoirs dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

a) Soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative, ce qui implique une précision selon laquelle la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux

¹ [...] L'Instance de pilotage est composée :

a) De quatre représentants de chacun des conseils de zone concernés et mandatés par ces derniers, représentant de tous les réseaux d'enseignement définis au point 6 [lire : 8], de l'article 2, représentés au sein du Conseil de zone, pour autant que ces derniers organisent un établissement d'enseignement technique et professionnel dans la zone concernée ;
b) D'un représentant de chaque comité de concertation mandaté par ce dernier ;
c) De cinq membres, - selon le cas de la chambre subrégionale de l'emploi et de la formation concernée ou de la Commission Consultative Formation Emploi Enseignement -, dont le Président et deux représentants des employeurs et deux représentants des travailleurs ;
d) D'un représentant du FOREm pour les zones sises en Région wallonne ou d'Actiris en Région de Bruxelles-Capitale ;
e) D'un représentant de la Direction générale de l'Enseignement obligatoire
f) De cinq représentants des syndicats de l'enseignement [...].

réunions des organes est sans incidence sur le fonctionnement de ces organes ou sur la validité de leurs actes.

b) Soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire. En ce cas, l'entité ou les entités concernées sont tenues de respecter l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rédigé comme suit :

« Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent ».

Les articles 4 et 6 de l'avant-projet seront revus en conséquence.

II. L'accord de coopération 'bassins de vie'

2.1. L'exposé des motifs contient notamment ce qui suit :

« [...] Pour rencontrer les préoccupations des acteurs de terrain et approfondir les mécanismes coopératifs inscrits dans le décret du 30 avril 2009, le Gouvernement de la Communauté française a décidé d'y apporter divers aménagements. Ces modifications s'inscrivent dans la dynamique des (futurs) bassins de vie, et spécifiquement des pôles de synergie, où l'implication des acteurs de l'enseignement, de la formation et de l'emploi sera forte [...] ».

2.2. Dans ses avis 55.256/2, 55.257/2 et 55.340/2, donnés le 27 février 2014, respectivement sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération 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', sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération 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' et sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération 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', la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

« Comme l'indique son intitulé, l'accord de coopération vise à mettre en œuvre des 'bassins de vie Enseignement qualifiant – Formation – Emploi'.

Le bassin de vie est défini comme une 'zone délimitée géographiquement sur le territoire de la région de langue française ou correspondant à celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser la mise en cohérences des offres ainsi que le développement des politiques croisées en matière de formation

professionnelle, d'enseignement qualifiant, d'emploi et d'insertion et d'assurer les synergies entre les interlocuteurs sociaux et les acteurs locaux de l'enseignement qualifiant, de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion' (article 2 de l'accord).

Pour chaque bassin de vie déterminé à l'article 3 de l'accord, est prévue une 'instance bassin de vie', dont la composition est précisée à l'article 6 de l'accord. En font partie des représentants des interlocuteurs sociaux – organisations représentatives des travailleurs et organisations représentatives des employeurs – et des représentants de la formation et de l'emploi. En ce qui concerne plus particulièrement l'instance bassin de vie bruxelloise, il est prévu notamment deux représentants de Bruxelles Formation et deux représentants d'Actiris. Un représentant de l'IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse – Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale) peut par ailleurs être invité à y siéger avec voix consultative.

Parmi les missions des 'instances bassin de vie', on peut notamment relever qu'elles veillent au niveau local 'à la cohérence de l'offre d'enseignement qualifiant et de formation professionnelle avec les besoins socio-économiques constatés et l'offre d'enseignement et de formation existante sur le bassin de vie' (article 9 de l'accord). Dans ce cadre, elles assurent le recueil, la synthèse, le croisement et la mise en contexte de données 'relatives aux besoins d'emploi, à l'offre d'enseignement qualifiant et de formation professionnelle existante sur le bassin de vie'. Pour assurer cette mission, elles reçoivent 'le soutien, les analyses et les informations nécessaires auprès des administrations' et également des opérateurs en matière d'emploi tels que le Forem ou Actiris (article 10 de l'accord).

Les 'instances bassin de vie' ne sont pas amenées à travailler en vase clos. L'article 8 de l'accord institue en effet une 'assemblée des Instances bassin de vie' chargée de coordonner la mise en œuvre des missions des différentes Instances bassin de vie afin d'en assurer la cohérence. Ainsi, elle veillera tout particulièrement à la cohérence des décisions des différentes Instances bassin de vie et à leur impact sur les zones situées à la limite de différents bassins de vie. Cette 'assemblée des Instances bassin de vie' est notamment composée de deux représentants du CESW (Conseil économique et social de Wallonie) et de deux représentants du CESRBC (Conseil économique et social de la Région de Bruxelles Capitale), qui en assurent, en alternance, la présidence et au siège desquels ont également lieu, en alternance, les réunions.

Dans la mesure où il crée des 'instances' qui ont pour objet de favoriser des politiques croisées et des synergies en matière, notamment, 'd'emploi et d'insertion', en ce compris sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'accord de coopération empiète sur les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de placement des travailleurs, visées à l'article 6, § 1^{er}, IX, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. L'accord excède également les compétences des entités parties dès lors qu'il prévoit la participation obligatoire aux instances qu'il crée des institutions mentionnées ci-dessus de la Région de Bruxelles Capitale.

Compte tenu de cette observation, qui implique soit que la Région de Bruxelles-Capitale soit également partie à l'accord de coopération, soit que celui-ci soit substantiellement revu pour ne pas empiéter sur les compétences de cette Région, l'avant projet n'a pas été examiné plus avant ».

2.3. Il résulte de ce qui précède que l'accord de coopération sera soit renégocié avec la Région de Bruxelles Capitale soit substantiellement revu de telle façon que soit assurée la cohérence entre le dispositif en projet et cet accord de coopération (voir, notamment, l'article 3 de l'avant-projet, article 2, 4° à 6°, en projet)².

III. Le principe de légalité

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose comme suit :

« L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

Selon la Cour constitutionnelle,

« Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, une autre autorité ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées »³.

Dès lors qu'ils ne contiennent pas de critères, les articles 5 et 6 de l'avant-projet posent les problèmes suivants :

- en ce qui concerne la détermination des bénéficiaires des incitants : au sein de la liste établie par l'instance, on ignore comment seront choisis le ou les établissements qui bénéficieront des incitants (article 5, § 5, alinéa 1^{er}, § 6, alinéa 1^{er}, et § 7, alinéa 1^{er}, en projet) ;

- en ce qui concerne la détermination de l'incitant : le dispositif prévoit l'octroi de périodes complémentaires de minimum 3 périodes et de maximum 26 périodes pour combler 'en tout ou en partie' le déficit de périodes générées ; ici également, on ignore comment sera opéré le choix du nombre exact de périodes complémentaires qui seront octroyées (article 5, § 5, alinéa 1^{er}, § 6, alinéa 1^{er}, et § 7, alinéa 1^{er}, en projet) ;

- en ce qui concerne la redistribution des incitants : dans l'hypothèse où les projets n'ont pu être réalisés, on ignore à qui et comment seront redistribués les incitants (article 6, § 4, alinéa 3, en projet).

L'avant-projet sera complété en conséquence.

² Voir les consultations des bassins de vie concernés, prévues à l'article 6, § 2, alinéas 1^{er}, 3 et 4, en projet, ainsi que la référence à la thématique commune élaborée par ceux-ci (articles 2, 6°, 5, § 1^{er}, § 2, alinéa 5, 1°, 6, § 2, alinéa 2, et 8, en projet).

³ Voir notamment C.C., n° 56/2008, 19 mars 2008, B.12.2.1 à B.12.2.2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

Les dispositions en projet aux articles 1^{er} et 2 renvoient à un article d'un décret « tel que modifié », ce qui fige la référence.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si telle est bien son intention.

Article 4

1. Dans l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, a), en projet, il faut lire « point 8 » (et non 6) de l'article 2.
2. À l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, il y a lieu, à la fin de la première phrase, de se référer à l'alinéa 2 et non à l'alinéa 1^{er}.

Articles 5 et 6

1. À l'alinéa 5 du paragraphe 2, il n'est pas correct d'écrire que l'Instance « approuv[e] » le plan de redéploiement. Il résulte en effet de plusieurs dispositions de l'avant-projet que l'Instance l'élabore ou l'adopte et que le Gouvernement l'approuve.
2. Ce n'est qu'incidemment, aux paragraphes 3 et 5, alinéa 3, de l'article 5 qu'il est disposé que le Gouvernement approuve le plan de redéploiement. La règle est énoncée plus clairement à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}.

Elle devrait figurer avant l'énoncé de celle, figurant à l'article 5, § 3, relative à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du plan.

Article 5

1. L'article 5 de l'avant-projet fait référence à plusieurs reprises à un « décret XXXX garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant et fixant l'organisation des Centres de technologies avancées ».

Il s'agit de l'avant-projet de décret 'garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant et fixant l'organisation des Centres de technologies avancées', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné un avis 55.380/2 le 12 mars 2014 ⁴.

2. Comme en a convenu le délégué de la ministre, la référence, dans l'article 5, §§ 5 à 7, en projet, au décret du 2 juillet 1990 'fixant le mode de calcul et d'utilisation du nombre global de périodes-professeur pour l'enseignement secondaire de plein exercice de type I et de type II' n'est plus pertinente.

Il y a lieu de la remplacer par une référence au décret précité du 29 juillet 1992.

3. L'article 5, § 5, en projet, contient à deux reprises un renvoi à l'article 12 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 31 août 1992 'exécutant le décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice'.

Il y a lieu de supprimer le second renvoi.

Article 6

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, plutôt que d'écrire que le Gouvernement « s'appuiera » sur les avis des deux organes mentionnés, il convient d'énoncer plus simplement qu'avant de prendre sa décision, le Gouvernement doit solliciter l'avis de ces organes.

En tout état de cause, le mot « notamment » doit être omis, étant dépourvu de portée normative dans une disposition énonçant l'obligation de procéder à des consultations obligatoires.

Enfin, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, il est inutile de recourir à la fiction inutile selon laquelle l'absence d'avis d'une de ces instances dans le délai « vaut approbation ». Il suffit d'écrire qu'en ce cas il est passé outre.

⁴ L'article 14 de cet avant-projet tend à abroger le décret du 26 avril 2007 'garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant'.

Article 9

L'article 8 en projet revêtant la nature d'une disposition transitoire, il doit être conçu comme une disposition autonome de l'avant-projet et non comme modificative du décret précité du 30 avril 2009.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT