



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.546/2/V

du 13 août 2014

sur

un avant-projet de décret du Gouvernement wallon 'portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la création et la gestion d'un Cadre francophone des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en abrégé « C.F.C. »'

Le 3 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 19 août 2014, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la création et la gestion d'un Cadre francophone des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en abrégé « C.F.C. »'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 13 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2014.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans l'avis 55.323/2 donné le 5 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 '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'¹, la section de législation du Conseil d'État a notamment émis l'observation générale suivante :

« 2.1. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération habilitent 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 92bis, § 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 92bis/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. [...] ».

¹ Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 630/1, pp. 19-24.

La même observation trouve à s'appliquer *mutatis mutandis* pour les délégations à portée individuelle² ou réglementaire³ conférées aux Gouvernements et au Collège par l'accord lorsque ces délégations ne s'accompagnent pas de règles visant à s'assurer que les décisions de chacun des exécutifs des parties à l'accord seront prises simultanément et auront un contenu identique.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget n'est pas joint à la demande d'avis. Il y a lieu de veiller au bon accomplissement de la formalité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'ACCORD DE COOPÉRATION

Dispositif

Article 10

Aux termes de l'article 10,

« [l]es Gouvernements et le Collège adressent, le cas échéant, leurs recommandations à l'instance ».

Le Conseil d'État s'interroge sur la cohérence de cette disposition avec l'économie générale de l'accord de coopération, qui paraît conférer un pouvoir autonome aux quatre organes de cette « instance », à tout le moins dans « la gestion des demandes de positionnement et [dans] l'approbation des propositions de positionnement des certifications dans le [cadre francophone de certification (CFC)] »⁴ sur la base des critères, descripteurs et principes énoncés de manière générale principalement aux annexes 1 et 2 de l'accord.

Il faut supposer que, dans cette classification, les organes de l'instance doivent disposer d'une pleine autonomie et ne peuvent être soumis à des recommandations des Gouvernements et du Collège, même si elles sont formulées conjointement.

De même, il faut supposer que les recommandations dont il est question dans la disposition à l'examen ne peut concerner que les modalités de fonctionnement de ces organes.

² Voir, par exemple, l'article 6, § 5, de l'accord.

³ Voir, par exemple, l'article 2, § 4, alinéa 4, ou l'article 3, § 4, de l'accord.

⁴ Article 4 de l'accord de coopération.

L'article 10 devrait être revu à la lumière de cette observation.

Article 17

L'article 17, alinéa 2, prévoit que c'est « auprès du président de l'instance [de pilotage et de positionnement (CFC)] » que les recours sont introduits : comme cette instance, composée de quatre organes⁵, est, en tant que telle, dépourvue de président, mieux vaut que la disposition prévoie la saisine du président du Comité de Direction.

Article 19

L'alinéa 2 est dépourvu de portée normative et sera omis, ce qui n'empêche pas l'auteur de l'avant-projet de mentionner l'intention exprimée par cette disposition dans l'exposé des motifs.

Il serait d'ailleurs préférable que, dès à présent, l'accord de coopération du 19 octobre 2006 soit modifié de manière expresse par l'accord de coopération à l'examen pour tenir compte des modifications implicites que celui-ci emporte à l'égard du premier.

Article 21

Compte tenu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dont il résulte que les accords de coopération n'ont d'effet qu'après avoir reçu assentiment par décret, l'article 21 est inutile et peut être omis.

Observation finale

Il résulte de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' que le Collège de la Commission communautaire française se compose de membres dont l'un est le président ; il n'y existe donc pas de « ministre-président ».

Le préambule et la mention des signataires seront revus en conséquence.

⁵ Aux termes de l'article 5, l'instance se compose d'un Comité de Direction, d'une Cellule exécutive, d'un Comité d'expert et d'un Conseil de recours.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'AVANT-PROJET

Dispositif

Article 1^{er} (nouveau)

Conformément à l'article 4, 2°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', il y a lieu d'insérer un article 1^{er} rédigé comme suit :

« Le présent décret règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution en application de l'article 138 de la Constitution » ⁶.

Article 2

L'article 2 est inutile et sera omis.

Article 3

L'article 3 de l'avant-projet tend à régler l'entrée en vigueur du décret d'assentiment en fixant celle-ci au jour de la publication au *Moniteur belge*.

Il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que les accords de coopération qui doivent être soumis à l'approbation des assemblées législatives concernées n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de chacune de ces assemblées. Une partie à l'accord ne peut pas anticiper ou retarder l'entrée en vigueur de celui-ci.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 92 et formule F 4-1-1-5 (par analogie).

Dans ces circonstances, une disposition comme celle de l'article 3 ne présente aucune utilité et peut même prêter à confusion. Mieux vaut, dès lors, omettre cet article ⁷.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ Voir dans le même sens l'avis 55.255/2 donné le 25 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 20 mars 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Communauté germanophone organisant la mise en œuvre d'un cadastre des parcours éducatifs et post-éducatifs' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1033/1, pp. 23 et 24.