



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.106/2
du 30 septembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire
française 'modifiant le décret de la Commission
communautaire française du 17 mars 1994 portant création de
l'Institut bruxellois francophone pour la Formation
professionnelle'

Le 24 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Formation professionnelle à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2015.

*

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

A. L'avant-projet au regard des règles de répartition des compétences

1. Au travers de ses articles 3 (article 1/1, 6°, en projet du décret du 17 mars 1994 'portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle', ci-après dénommé : « le décret du 17 mars 1994 ») et 29 à 35 (articles 28 à 31 en projet du même décret), qui concernent le bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi, l'avant-projet de décret à l'examen s'inscrit dans le prolongement, pour le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de l'accord de coopération du 20 mars 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant – Formation – Emploi'.

Cet accord est suffisamment précis et complet sur ce point de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire pour la Commission communautaire française de le régler à nouveau. Ce faisant, elle réglerait en effet unilatéralement des matières d'emploi et d'enseignement pour lesquelles elle n'est pas compétente ¹.

Les articles 29 à 35 de l'avant-projet seront en conséquence omis.

La seule intervention de la Commission communautaire française en la matière doit être celle prévue par l'article 22, alinéas 3 et 4, de l'accord de coopération ².

¹ Avis 55.340/2 donné le 27 février 2014 sur l'avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 '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'.

² L'article 22, alinéas 3 et 4, de l'accord de coopération du 20 mars 2014 est ainsi rédigé :
« Le Collège de la Commission communautaire française est habilité, si ceci s'avère nécessaire à l'exécution, à la mise en œuvre ou à la cohérence du présent accord de coopération, à remplacer dans les dispositions décrétales ou réglementaires en vigueur, les mots 'Commission consultative formation emploi enseignement' par les mots 'Instance bassin'.

Le Collège de la Commission communautaire française est, en outre, habilité à abroger les références aux mots 'Commission consultative formation emploi enseignement' dans les dispositions décrétales ou réglementaires en vigueur, si cela s'avère nécessaire à l'exécution, à la mise en œuvre ou la cohérence du présent accord de coopération ».

2. L'article 3/6, alinéa 3, seconde phase, en projet (article 16 de l'avant-projet) dispose ce qui suit :

« La législation sur la protection du travail est applicable aux parties contractantes ».

Pareille disposition empiète sur des matières relevant de l'autorité fédérale et doit être omise.

B. L'avant-projet au regard du droit de l'Union européenne

1. L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 17 mars 1994 (article 6 de l'avant-projet) charge Bruxelles Formation d'accomplir diverses missions qui sont qualifiées de « services d'intérêt général ».

Au sens de l'article 1/1, 4°, en projet du décret du 17 mars 1994 (article 3 de l'avant-projet), le service d'intérêt général est défini comme une

« activité de services, marchands ou non marchands, considérée d'intérêt général par les autorités publiques et soumise pour cette raison à des obligations spécifiques de service public ».

L'article 3/2, alinéa 2, en projet du décret du 17 mars 1994 (article 10 de l'avant-projet) énonce pour sa part que

« Le contrat de gestion [de Bruxelles Formation] constitue le mandatement de Bruxelles Formation par le Collège au regard des réglementations européennes en vigueur ».

2. Ces dispositions sont à rapprocher d'une disposition comparable qui a été soumise au Conseil d'État par la Région wallonne et sur laquelle la section de législation a observé ce qui suit dans l'avis 52.936/2 donné le 20 mars 2013 :

« 1.1. Au 1°, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du décret précité du 17 juillet 2003 est rédigé comme suit :

‘L'agrément d'un centre constitue un mandatement à gérer un S.S.I.G. pour les missions de services publics qui lui sont confiées et le subventionnement permet de compenser, pour la partie de la formation qui repose sur une activité de production de services, la perte de productivité liée aux obligations de service public’.

1.2. [...].

1.3. Compte tenu de sa formulation, cette disposition doit également être mise en relation avec les règles de l'Union européenne relatives aux aides d'État et à leurs conditions d'application aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général³.

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : « Concernant les règles européennes applicables, voir spécialement : la Communication du 20 décembre 2011 de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt

Selon ces règles, lorsque le prestataire d'un service d'intérêt général doit être considéré comme une entreprise au sens autonome de cette notion en droit européen des aides d'État, il convient de vérifier, pour assurer une concurrence non faussée, que le financement que ce prestataire reçoit en vue de compenser les missions de service public dont il est chargé ne lui procure pas un avantage constitutif d'une aide d'État.

1.4. L'on peut à ce stade observer qu'il résulte de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, singulièrement de ses considérants 26 à 31, que la matière de la « formation professionnelle » présente une nature non économique qui empêche de considérer, en principe, que les organismes qui la dispensent seraient des entreprises pour l'application des règles relatives aux aides d'État.

Toutefois, il ne peut être exclu dans certains cas de figure particuliers, la subvention puisse malgré tout recevoir la qualification d'aides d'État.

Dans cette éventualité, il convient de rappeler que les divers instruments juridiques dont il est question à la note 2, se fondant eux-mêmes sur la jurisprudence de la Cour de Justice en la matière, ont déterminé les conditions à remplir pour que des compensations de service public ne constituent pas des aides d'État.

En substance, sont successivement analysés :

- la question de savoir si l'on est ou non en présence d'un service d'intérêt économique général ;
- les conditions à remplir pour charger correctement un prestataire d'effectuer des obligations de service public ;
- les paramètres à prendre en compte pour calculer la compensation ;
- la nécessité d'éviter toute surcompensation ;
- les règles à respecter pour sélectionner le ou les prestataires du service.

Au regard du degré de détail et d'exigence des règles prévues dans les instruments juridiques précités, l'alinéa en projet, dont la teneur a été rappelée ci-dessus, serait alors inopérant pour rencontrer ces critères.

économique général (*J.O.*, C-8, p. 4) ; le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (*J.O.*, L-114, p. 8) ; la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général (*J.O.*, L-7, p. 3) ; la communication de la Commission concernant l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (*J.O.*, C-8, p.15). Pour un commentaire de ces différents instruments, voir A. LEPIECE, « Le paquet post-Altmark II – Réforme de la réglementation européenne sur le financement des services publics », *J.D.E.*, 2012, pp. 205-212 ».

La réponse à la question de savoir si le mandat donné aux différents centres de formation professionnelle et les subventionnements qui leur sont procurés sont ou non conformes aux règles de l'Union ne dépend en effet pas de l'alinéa en projet mais de l'examen de l'ensemble des textes actuellement en vigueur dans le domaine de la formation professionnelle en Région wallonne, examen dont la section de législation ne saurait être considérée comme saisie sur la base de l'insertion du seul alinéa en projet »⁴.

3. En l'espèce, ces observations sont applicables *mutatis mutandis* aux dispositions en projet.

Tout d'abord, le Conseil d'État observe que Bruxelles Formation exerce ses compétences dans le domaine de la formation professionnelle, matière qui, selon la Commission européenne, présente une nature non économique qui empêche de considérer que les organismes qui la dispensent présentent la qualité d'entreprise, laquelle est pourtant requise pour déclencher l'application des instruments juridiques de l'Union adoptés dans le cadre de la protection de la concurrence au sein du marché intérieur.

Ensuite, concrètement, le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle mission, parmi celles attribuées à Bruxelles Formation, permettrait de faire admettre que cet organisme est bien un service d'intérêt économique général⁵ concerné par les règles de l'Union en matière de concurrence plutôt qu'un service non économique d'intérêt général, concerné par les seules règles transversales de l'Union ayant trait à l'égalité de traitement, à la non-discrimination, à la transparence et à la liberté de circulation des personnes.

Par conséquent, il est sans objet d'énoncer que le contrat de gestion de Bruxelles Formation constitue le « mandatement » de Bruxelles Formation « au regard des réglementations européennes en vigueur » puisque le « mandat » est l'acte par lequel une autorité publique confie la gestion d'un service d'intérêt économique général ou une obligation de service public à une personne morale de droit privé ou de droit public qui a la

⁴ Avis 52.936/2 donné le 20 mars 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 30 mai 2013 'modifiant le décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 791/1, pp. 18-21).

⁵ Certes, l'article 3/1 en projet permet au Comité de gestion de « déroger au principe de gratuité » pour les prestations qui concernent « le développement et l'identification des compétences des travailleurs » ainsi qu'« à titre exceptionnel, pour certains produits ou prestations délivrées à certains employeurs par Bruxelles Formation dans le cadre d'autres missions dont il est investi ». Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne a établi, en matière d'enseignement et de formation professionnelle une distinction entre établissements « dont le financement est assuré, pour l'essentiel, par des fonds publics », qui ne revêtent pas un caractère économique, et ceux qui « sont financés pour l'essentiel par des fonds privés, notamment par les étudiants ou leurs parents », qui revêtent quant à eux un caractère économique (C.J.U.E., 27 septembre 1988, C-263/86, Humbel ; 7 décembre 1993, C-109/92, Wirth). Par conséquent, la disposition de l'article 3/1 en projet n'est pas de nature à remettre en cause le caractère non économique de Bruxelles Formation dès lors que les prestations resteraient pour l'essentiel financées par des fonds publics. C'est au bénéfice de pareille lecture de cette disposition quant au caractère marginal et limité de la dérogation au principe de gratuité exprimé par le projet qu'il est procédé à l'examen de celui-ci.

qualité d'entreprise pour l'application des règles en matière d'aide d'État, ce qui n'est précisément pas le cas de Bruxelles Formation.

Les articles 1/1, 4°, 3, § 2, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, et 3/2, alinéa 2, en projet du décret du 17 mars 2014 n'ont donc pas de raison d'être et doivent être omis de l'avant-projet, ce qui n'aura de toute façon pas pour effet de susciter le moindre doute quant au caractère d'intérêt général au sens du droit interne de l'ensemble des missions confiées à Bruxelles Formation puisqu'il est de règle, en droit belge, que les personnes publiques ne servent que cet intérêt ⁶.

C. L'avant-projet au regard de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

Selon la Cour constitutionnelle,

« En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décentralisé de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres [...] oblige le législateur

⁶ En tout état de cause, si l'auteur de l'avant-projet devait persister dans son intention de considérer Bruxelles Formation comme une entreprise au regard de l'application des règles de l'Union en matière d'aides d'État, il devrait alors respecter l'ensemble des obligations corrélatives qu'imposent ces règles, ce que le texte en projet ne permet pas de vérifier, obligations corrélatives liées notamment, d'une part, aux points qui doivent obligatoirement figurer dans l'acte de mandatement (en l'espèce, le contrat de gestion) et, d'autre part, aux principes très précis à respecter quant au calcul des compensations de service public octroyées à Bruxelles Formation ou à l'interdiction de pratiquer une surcompensation des coûts issus de l'imposition à Bruxelles Formation du devoir de prester un service d'intérêt économique général (voir M. DONY, « Les règles régissant le financement public des services d'intérêt économique général après la réforme de 2011 », *Cahiers de droit européen*, 2014/1, pp. 97 à 159).

Or, de ce point de vue, la section de législation du Conseil d'État se bornera tout au plus à observer que la dotation octroyée annuellement à Bruxelles Formation par le législateur budgétaire ne paraît pas être déterminée en tenant compte de ce que le financement qui lui est accordé ou une part de celui-ci serait un financement public d'un service d'intérêt économique général avec toutes les conséquences qui en dérivent.

décrétal à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif »⁷.

Par rapport à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'avant-projet examiné soulève donc les difficultés suivantes :

a) L'article 3, § 3, en projet du décret du 17 mars 1994 (article 6 de l'avant-projet) autorise le Collège à confier des « missions déléguées » à Bruxelles Formation alors que la détermination des règles de base en ce qui concerne les missions d'un organisme d'intérêt public relève de la compétence du législateur.

b) L'article 3/1, alinéa 4, en projet du décret du 17 mars 1994 (article 8 de l'avant-projet) charge Bruxelles Formation d'organiser un service de médiation accessible aux usagers ; dès lors que le législateur doit déterminer les règles de base liées à l'organisation et au fonctionnement d'un organisme d'intérêt public, il ne peut laisser aux seuls soins d'un organisme d'intérêt public la tâche de régler une question de structure aussi importante que celle-là.

c) L'article 3/2 en projet du décret du 17 mars 1994 (article 10 de l'avant-projet) charge le Collège de conclure avec le Comité de gestion de Bruxelles Formation un contrat de gestion contenant notamment les « engagements du Collège en matière de subventions et d'autres engagements non financiers, les engagements de Bruxelles-Formation en terme de services à rendre aux usagers, de gestion de ses ressources, d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, de moyens à mettre en œuvre pour les atteindre et d'échéances, les modalités de suivi et de révision » ; cette disposition place dans l'orbite du contrat de gestion nombre de thèmes qui font partie de ceux que l'article 9 de la loi spéciale charge le législateur de régler dans leurs éléments essentiels, à savoir les questions liées à la compétence, au fonctionnement, au financement et au contrôle de Bruxelles Formation. S'il est admissible, en droit, que des questions de cette nature soient traitées dans le cadre du contrat de gestion, celui-ci ne peut être envisagé sur ces points que comme la déclinaison par le pouvoir exécutif sous une forme concrète et négociée, des options retenues par le législateur sur les points qu'il lui revient de régler ; or, en l'espèce, le décret du 17 mars 1994 tel que modifié ne se prononce pas ou peu sur les questions précitées, lesquelles paraissent donc être abandonnées à la discrétion des autorités qui seront appelées à négocier le contrat de gestion. Une telle manière de procéder n'est pas conforme à l'ordre des priorités que pose la loi spéciale selon laquelle, lorsque la gestion d'un pan de l'activité des pouvoirs publics n'est plus centralisée au sein des services de l'exécutif agissant sous l'autorité directe de celui-ci, mais est confiée à un organisme d'intérêt public, il appartient alors au législateur de tracer les

⁷ C.C., 31 mai 2001, n° 75/2001, B.10 et B.11 ; s'agissant, dans le cadre de l'article 9 de la loi spéciale, de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, voir aussi l'arrêt n° 39/97 du 14 juillet 1997, B.5.2 à B.5.3.3 ; lu dans la perspective de l'arrêt n° 75/2001 et dans la mesure où l'habilitation qui était donnée au Gouvernement ne revenait à rien d'autre qu'à lui permettre de concrétiser une règle de base arrêtée par le législateur, il ne peut être déduit de l'arrêt n° 39/97 que les matières réservées au législateur décrétal par l'article 9 de la loi spéciale pourraient toujours être déléguées au Gouvernement à la condition que les arrêtés pris par celui-ci soient confirmés par le législateur.

éléments essentiels du fonctionnement, du financement et du contrôle d'un organisme d'intérêt public qu'il crée et qu'il dote de la personnalité juridique.

D. L'avant-projet au regard du principe de légalité interdisant les délégations excessives

La création d'un organisme d'intérêt public dans un secteur déterminé de l'action des pouvoirs publics ne dispense pas le législateur de l'obligation générale qui pèse sur lui d'arrêter les éléments essentiels des normes applicables dans le secteur concerné⁸.

En l'espèce, de très larges délégations sont données au Collège dans les articles en projet pour régler la matière de la formation professionnelle.

Ainsi :

- à l'article 3/1, alinéa 5, en projet (article 8 de l'avant-projet), le Collège est habilité à déterminer « dans la limite des crédits budgétaires disponibles, les conditions d'octroi d'un avantage ou d'un défraiement aux demandeurs d'emploi, selon les modalités et les conditions qu'il détermine » ;

- à l'article 3/6, alinéa 1^{er}, en projet (article 16 de l'avant-projet), le Collège est habilité à fixer les modalités des formations, modalités pouvant notamment porter sur « l'octroi de certains avantages aux stagiaires en formation » ;

- à l'article 3/8, alinéas 2 et 3, en projet (article 19 de l'avant-projet), le Collège est habilité à arrêter « les conditions auxquelles les stages en entreprise sont dispensés » et à préciser « la finalité de chaque mesure de formation, les modalités d'accompagnement et d'encadrement des stagiaires par Bruxelles Formation et par l'entreprise, la durée de la formation en entreprise, le régime horaire de la formation en entreprise, le montant des éventuelles allocations, primes et indemnités perçues par le stagiaire, l'identité du preneur d'assurance accidents du travail et accidents sur le chemin du travail ainsi que le mode d'indemnisation des stagiaires en cas d'accident du travail ou sur le chemin du travail ».

L'avant-projet devra tracer lui-même les grandes lignes des règles qui s'appliqueront dans ces matières.

⁸ C.C., n° 31/2004, 3 mars 2004, B.5.4 : « Conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les choix politiques essentiels doivent être fixés par l'assemblée législative. Le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le décret en projet règle la matière de la formation professionnelle, qui fait partie des matières culturelles visées à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Par conséquent, à l'article 1^{er} du projet, il n'y a pas lieu de mentionner l'article 128 de la Constitution.

Articles 2 à 4bis

Les articles 2 et 4 sont mal conçus : si, dans le décret du 17 mars 1994, le terme « Institut » était remplacé par les mots « Bruxelles Formation », l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret se lirait comme suit : « Il est créé un organisme d'intérêt public intitulé Bruxelles Formation bruxellois francophone pour la Formation professionnelle, ci-après dénommé 'Bruxelles Formation' ».

Le remplacement des mots « l'Institut » par les mots « Bruxelles Formation » peut être prévu pour les dispositions pertinentes du décret du 17 mars 1994 à partir de son article 3 et une disposition particulière doit être consacrée au remplacement des mots « l'Institut » dans la deuxième occurrence de ce mot à l'article 2, alinéa 1^{er}, du même décret et aux alinéas 2 et 3 de la même disposition.

Article 5

C'est l'intitulé de la section 1 « du chapitre I » qui doit être remplacé.

Article 6

1. Pour plus de clarté, les cinq modifications que l'article apporte à l'article 3 du décret du 17 mars 1994 seront énoncées sous des subdivisions numérotées 1° à 5°⁹.
2. La première modification en projet doit être revue car l'alinéa 1^{er} de l'article 3, § 1^{er}, deviendra incompréhensible si le mot « régie » est inséré entre les mots « de » et « organisation ».

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-2-5-1.

Article 8

1. En ce qui concerne l'article 3/1, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 17 mars 1994, dès lors que les lois du service public s'appliquent d'office à tout organisme d'intérêt public, la disposition en projet est inutile. Elle ne présenterait un intérêt que si elle déterminait concrètement le contenu normatif et les obligations qu'imposent les principes qu'elle énonce, ce qu'elle reste en défaut de faire ¹⁰.

Le même constat est applicable aux « principes généraux de transparence et de lisibilité de son action, de simplification administrative, d'efficacité et d'efficience publique visant à l'optimisation et à l'allocation optimale des moyens et ressources disponibles » dont il est fait état à l'article 3/1, alinéa 3, en projet du décret du 17 mars 1994 : l'action d'un organisme d'intérêt public est en effet soumise au respect des principes généraux du droit administratif lesquels, par nature, sont d'application en dehors de tout texte les prévoyant. Une intervention légale en ce domaine ne peut donc avoir de sens que si elle se donne pour objet d'énoncer les droits et les obligations qui se déduisent, dans la matière abordée par l'avant-projet, des « principes généraux » évoqués.

Ces dispositions doivent donc ou bien être omises ou bien substantiellement complétées en énonçant les droits et obligations concrets qui s'appliqueront à Bruxelles Formation en vertu des principes généraux et lois évoqués.

2. À l'article 3/1, alinéa 2, en projet du décret du 17 mars 1994, il est prévu que, pour les usagers, les prestations de services sont fournies et dispensées gratuitement.

Cette précision est inutile puisque, comme la section de législation du Conseil d'État l'a encore relevé récemment, elle se déduit directement de la combinaison des articles 170 et 173 de la Constitution, desquels il ressort que, sauf disposition légale contraire, le service public est gratuit ¹¹.

3. Au même alinéa, il est prévu que le comité de gestion pourra déroger au principe de gratuité notamment

« pour certains produits ou prestations délivrés à certains employeurs par Bruxelles Formation dans le cadre d'autres missions dont il est investi ».

¹⁰ Sur l'identification des lois du service public, leur contenu et leur place dans la hiérarchie des normes, voir D. RENDERS et L. VAN SNICK, « La place des lois du service public dans la hiérarchie des normes » et F. TULKENS, « Transparence, qualité et efficacité : nouveaux ou futurs principes de fonctionnement des services publics » in H. Dumont, P. Jadoul, B. Lombaert, F. Tulkens et S. Van Drooghenbroek (dir.) *Le service public*, 2. *Les lois du service public*, Bibliothèque de droit administratif, n° 10, Bruges, La Charte, 2009.

¹¹ Selon l'avis 57.153/4 donné le 16 mars 2015 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 'instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergie et la rénovation des logements', « l'article 173 de la Constitution consacre le principe de la gratuité des services publics en l'absence de disposition légale contraire ».

L'article 173 de la Constitution chargeant le législateur d'établir « formellement » les « cas » dans lesquels il autorise qu'une rétribution puisse être exigée d'un citoyen autrement qu'à titre d'impôt, il ne peut être admis qu'une formule aussi imprécise que celle présentée ci-avant puisse être tenue pour la détermination formelle par le législateur d'un « cas » dans lequel une rétribution peut être demandée pour une prestation accomplie par un service public.

Par conséquent, pour se conformer à l'article 173 de la Constitution, les hypothèses en principe marginales¹² dans lesquelles le législateur consent que les prestations de Bruxelles Formation soient facturées à leurs bénéficiaires doivent être précisément circonscrites par le législateur.

4. À l'article 3/1, alinéa 5, en projet, du décret du 17 mars 1994, le Collège est habilité à

« détermine[r], dans la limite des crédits budgétaires disponibles, les conditions d'octroi d'un avantage ou d'un défraiement aux demandeurs d'emploi, selon les modalités et les conditions qu'il détermine ».

Il n'apparaît pas clairement si les mots « dans la limite des crédits budgétaires disponibles » visent des défraiements à charge de la dotation allouée à Bruxelles Formation ou des défraiement à charge des crédits figurant au budget général de la Commission communautaire française.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation générale D.

Article 14

À l'article 3/5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 17 mars 1994, le mot « modalités » donne à penser que le Collège est seulement chargé de régler des questions mineures de procédure alors qu'en réalité l'intention semble être de charger le Collège de déterminer les conditions d'octroi et les montants des subventions qui seront à charge du budget de Bruxelles Formation.

Il conviendrait de mieux faire apparaître quelle sera, relativement aux subventions envisagées à l'article 3/5 en projet, l'articulation entre le pouvoir dévolu au Collège et celui dévolu aux organes de Bruxelles Formation.

En tout état de cause, il n'est pas admissible que des éléments aussi importants que ceux mentionnés au paragraphe 2 fassent uniquement l'objet d'une convention entre l'autorité publique et le bénéficiaire de cette subvention.

¹² Voir la note 5, plus haut.

Article 24

En tant que la disposition en projet se place dans le prolongement de règles visant à la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des organes de gestion des organismes d'intérêt public, il est renvoyé à l'observation générale formulée par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 52.653/2 donné le 14 janvier 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 dont il est question dans la disposition en projet ¹³.

Article 36

Pour éviter toute confusion, l'abrogation envisagée devrait être accompagnée d'une modification de l'article 32 du décret du 17 mars 1994, qui, à titre transitoire, prévoit que l'arrêté que la disposition examinée abroge « reste d'application ».

Article 37

Afin d'éviter que le Collège puisse tenir indéfiniment en suspens l'entrée en vigueur du décret, il convient de déterminer une date à partir de laquelle le décret entrera en vigueur si le Collège n'est pas intervenu entre-temps ¹⁴.

¹³ *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2012-2013, n° 88/1, pp. 19-26.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 154.1 à 154.1.2 et formule F 4-5-2-1.

OBSERVATION FINALE

Dans les signatures de l'arrêté de présentation, il convient d'écrire « Présidente du Collège » et non « Ministre-Présidente du Collège », dès lors qu'au sein des institutions bruxelloises le titre de Ministre-Président est réservé au titulaire de la fonction visée à l'article 34, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'¹⁵.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

¹⁵ En ce sens, l'avis 57.765/2/V du 15 juillet 2015 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de statistique, du conseil d'Administration et des Comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux'.