



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.724/2
du 1^{er} février 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d’insertion
socioprofessionnelle’

Le 18 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 5 février 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} février 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} février 2016.

*

(*) Par courriel du 22 décembre 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

1. L'avant-projet tend à apporter des modifications au décret du 10 juillet 2013 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle'.

Le commentaire des dispositions en projet mériterait d'être soigneusement revu afin d'être complété car de nombreux articles ne contiennent pas de commentaire ¹.

2. L'auteur du texte règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière, la formation professionnelle, qui est visée à l'article 127 de la Constitution (article 1^{er} de l'avant-projet, article 1^{er} du décret du 10 juillet 2013) et dont le champ d'application *ratione loci* est la région de langue française.

Eu égard à la suppression des Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, en abrégé CSEF, de nombreuses dispositions du texte en projet (les articles 2, point 5 (lire : 5°) ², 3, 6, 8, 10, 11 et 13, de l'avant-projet) font référence aux « Instances bassins EFE » instituées par l'accord de coopération conclu le 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' ³.

L'article 2 de cet accord de coopération définit un bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi (EFE) comme étant 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.

¹ À titre d'exemple, voir l'observation particulière formulée sous l'article 18 de l'avant-projet.

² Voir l'observation finale n° 1.

³ Concernant les CSEF, voir en particulier les articles 1^{er}, point 20, 5, § 1^{er}, et 23, alinéa 3, de l'accord de coopération du 20 mars 2014.

L'article 3 du même accord crée les 10 bassins EFE suivants :

1. le bassin EFE de Bruxelles ;
2. le bassin EFE du Brabant wallon ;
3. le bassin EFE de Wallonie picarde ;
4. le bassin EFE de vie de Hainaut centre ;
5. le bassin EFE de Hainaut Sud ;
6. le bassin EFE de Namur ;
7. le bassin EFE du Luxembourg ;
8. le bassin EFE de Liège ;
9. le bassin EFE de Huy-Waremme ;
10. le bassin EFE de Verviers.

Par conséquent, il y a lieu de préciser, dans la définition de l'« Instance bassin EFE » qui est prévue par l'article 2, point 5, de l'avant-projet (article 2, 9°, du décret, en projet), qu'il s'agit de « l'une des instances bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi telles qu'instituées par l'article 3, points 2 à 10, de l'accord de coopération conclu le 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 »⁴ afin d'exclure le bassin EFE de Bruxelles.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3 de l'avant-projet tend à compléter l'article 3 du décret du 10 juillet 2013 en habilitant le Gouvernement à fixer, selon les modalités qu'il détermine, pour chaque année civile, le nombre maximal d'heures de formation qu'il agrée et qu'il subventionne pour chaque territoire des Instances bassins EFE.

Cette disposition doit pouvoir se concilier avec l'article 10 du même décret, qui dispose notamment que l'agrément initial des centres, en ce compris des filières qu'il organise, est accordé pour une durée de deux ans et peut être renouvelé pour une durée de six ans.

⁴ En effet, il y a lieu d'omettre, dans l'article 2, point 5, les mots « auquel il a été porté assentiment par le décret du 28 avril 2014 » dès lors qu'il a été porté assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2014 par un décret de la Région wallonne du 24 avril 2014 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1032/1), par un décret de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2013-2014, n° 127/1), et par un décret de la Communauté française du 11 avril 2014 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 633/1).

Il résulte de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article 3 qu'« un plafond annuel est introduit pour les heures de formation qui pourront être agréées et subventionnées », que « ce plafond vise, d'une part, à garantir une maîtrise budgétaire de la politique en limitant l'agrément de nouvelles heures de formation et, d'autre part, à lier davantage la politique d'agrément et de subventionnement des centres et des filières aux évolutions de la demande d'emploi, des besoins de formation et des paramètres socioéconomiques impactant l'emploi dans chaque bassin Emploi-Formation-Enseignement » ou encore que « ce plafond d'heures est fixé sans préjudice des heures de formation déjà agréées et qu'il ne peut être inférieur à la somme des heures agréées dans chaque bassin, en tenant compte des transferts d'agrément opérés en application de l'article 13 du décret ».

Étant donné que l'agrément des centres et des filières est octroyé sur une base pluriannuelle, il y a lieu d'assurer la cohérence, dans le dispositif en projet, entre les articles 3 et 10 du décret précité.

L'article 3 de l'avant-projet doit être revu en conséquence.

Ceci étant, la deuxième phrase de l'alinéa en projet, qui est rédigée sur un mode exemplatif et potestatif, est dépourvu de portée juridique et trouverait mieux sa place dans le commentaire des articles.

Article 8

L'article 8 de l'avant-projet tend à modifier l'article 9 du décret du 10 juillet 2013 en remplaçant, dans les conditions requises pour l'agrément ou le renouvellement d'une ou plusieurs filières, une des conditions, en l'occurrence celle selon laquelle la filière envisagée doit répondre à des besoins de formation insuffisamment rencontrés en tenant compte, non plus du cadastre des formations professionnelles existantes et de la cartographie de l'offre et des besoins du marché de l'emploi établis par l'Office, mais de l'analyse existante de l'offre de formation professionnelle et des besoins du marché de l'emploi établie par l'Instance bassin EFE.

Il résulte du commentaire de l'article 8 que l'analyse doit être pertinente pour la catégorie de filière envisagée et que, par conséquent, une analyse portant exclusivement sur les besoins de formation professionnalisante ne peut être pertinente dans le cadre de l'agrément de filières d'orientation professionnelle ou de formation de base⁵.

Il ressort des informations transmises par la déléguée de la Ministre qu'actuellement les instances bassins EFE effectuent des analyses uniquement dans le cadre de la formation professionnalisante.

⁵ Voir l'article 4, alinéa 1^{er}, 1° à 3°, du décret du 10 juillet 2013.

On peut dès lors s'interroger sur la question de savoir si les instances bassin EFE vont également procéder à des analyses basées sur l'orientation professionnelle et sur la formation de base et, de manière générale, sur la façon dont cette condition relative à l'agrément des filières pourra être appréciée lorsqu'il n'existe pas d'analyse pertinente pour la filière envisagée.

Il appartient à l'auteur du texte de s'expliquer sur ce point dans le commentaire et, au besoin, de modifier l'article 8 de l'avant-projet.

La même observation vaut pour les articles 10, 2°, 11 et 13, 2°, de l'avant-projet (articles 11, alinéa 2, 13, alinéa 2, et 16, § 1^{er}, alinéa 2, du décret, en projet).

Article 9

De l'accord de la déléguée de la Ministre, il y a lieu de rédiger l'article 9 de l'avant-projet comme suit :

« L'agrément initial d'un centre ne peut excéder 12.000 heures de formation agréées ».

Le commentaire de la disposition sera adapté en conséquence.

Article 14

1. Le taux horaire, qui constitue un des éléments essentiels du calcul du subventionnement prévu à l'article 17, § 1^{er}, du décret du 10 juillet 2013 en projet, doit être défini dans l'article 2 du décret (article 14, a), de l'avant-projet)⁶.

Selon les précisions fournies par la déléguée de la Ministre, il semble que la notion de taux horaire corresponde à un tarif unique qui est déterminé par le Gouvernement pour toutes les filières⁷.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Une autre formule, qui paraît plus simple, consisterait à habiliter le Gouvernement à fixer un montant plutôt qu'un taux horaire.

2. Sauf à considérer que ce n'est plus une faculté mais qu'il est d'office fait application de l'article 14 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' en l'absence des

⁶ Voir, à cet égard, la définition du nombre d'heures de formation agréées (article 2, point 5, de l'avant-projet).

⁷ Actuellement, la définition du taux horaire figure à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 10 juillet 2013.

documents visés à l'article 17, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret, en projet, on ne voit pas l'utilité de rappeler cette disposition.

L'article 14, f), sera revu conformément à l'intention de l'auteur du texte.

3. Si l'indexation du taux horaire est automatiquement réalisée conformément au mécanisme appliqué à la catégorie de dépenses dont dépendent les subventions aux centres dans le budget wallon, il y a lieu de rédiger l'article 17, § 6, du décret en projet comme suit : « Le Gouvernement indexe le taux horaire... (la suite comme à l'avant-projet) ».

L'article 14, j), sera revu conformément à l'intention de l'auteur du texte.

Article 16

L'habilitation faite au Gouvernement par l'article 21, alinéa 2, en projet (article 16, 2^o, de l'avant-projet) portant sur les « conditions financières » de l'agrément prévu à titre dérogatoire par l'article 21, alinéa 2, du décret modifié, ne serait admissible que si elle était davantage encadrée.

Articles 16 et 17

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée, eu égard à la date à laquelle le dispositif en projet entrera en vigueur, sur le choix de la date du 31 mars 2016.

Les articles 16, 1^o, et 17 de l'avant-projet seront, au besoin, revus en conséquence.

Article 18

L'article 18, 1^o, de l'avant-projet, qui prolonge la validité de certains agréments du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2016, a une portée rétroactive pour la partie de cette période qui est antérieure à l'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Dans la mesure où cette prolongation n'est pas réalisée dans des conditions identiques (article 18, 2^o, de l'avant-projet)⁸, il y a lieu de rappeler que, selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La

⁸ En outre, dans l'article 23, alinéa 3, du décret, en projet, il y a lieu de lire : « Par dérogation à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 1^{er} avril 2004 ... (la suite comme à l'avant-projet) ».

rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁹.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'apporter cette justification, de préférence dans le commentaire de l'article 18.

Article 20

L'article 20 de l'avant-projet prévoit une règle d'entrée en vigueur mais la date de celle-ci n'est pas mentionnée.

Interrogé sur ce point, la déléguée de la Ministre n'a pas invoqué de raison particulière justifiant de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des décrets fixée par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Par conséquent, l'article 20 de l'avant-projet sera omis.

OBSERVATIONS FINALES

La qualité rédactionnelle de l'avant-projet sera améliorée notamment sur les points suivants :

1° Les subdivisions des articles sous forme de (1), (2), (3), ... seront remplacées par des subdivisions sous forme de 1°, 2°, 3°, etc.¹⁰.

2° À l'article 5 de l'avant-projet (article 5 en projet) :

- au point 2, au 3°, b), en projet, il convient d'écrire « démontrant qu'elle bénéficie » (au lieu de « démontrant qu'il bénéficie ») ;

- au point 2, au 3°, d), en projet, la formulation « être reconnue avec au moins trente-trois pour cent d'inaptitude » sera remplacée par une formulation plus précise ;

⁹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple, C.C., arrêt n° 3/2013, 17 janvier 2013, B.4. ; arrêt n° 158/2013, 21 novembre 2013, B.24.2. ; arrêt n° 146/2014, 9 octobre 2014, B.10.1.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58, b)

- au point 4, les différentes subdivisions du 4° en projet débiteront chaque fois par un verbe à l'infinitif ; il convient donc d'écrire « a) exécuter sa peine [...], b) être incarcéré dans un établissement pénitentiaire et être susceptible [...], c) être interné [...] et bénéficier [...] ».

3° À l'article 10 de l'avant-projet (article 11 en projet), le 1° sera rédigé comme suit :

« 1° dans l'alinéa 2, les mots 'du CSEF territorialement compétent' seront remplacés par les mots 'de l'Instance bassin E.F.E. territorialement compétente' ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT