



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.830/2/V
59.959/2/V
du 29 août 2016

sur

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (59.830/2/V) ;
- un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (59.959/2/V)

Le 15 juillet 2016, 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 de plein droit ^(*), jusqu'au 31 août 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française'.

Le 27 juillet 2016, 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, prorogé de plein droit ^(*), jusqu'au 12 septembre 2016, sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française'.

Les projets ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 29 août 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été présentés par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2016.

*

^(*) 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°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations générales suivantes.

I. Champ d'application territorial de l'accord de coopération-cadre et compétences

1. La Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont conclu, en date du 24 octobre 2008, un accord de coopération-cadre 'relatif à la formation en alternance dans le cadre de leurs compétences respectives dans les domaines de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la reconversion et du recyclage professionnels'¹. Cet accord a fait l'objet d'un avenant du 27 mars 2014².

Depuis la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, les systèmes de formation en alternance, dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée en alternance avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation, fait l'objet de l'article 4, 17°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il résulte de l'article 3, 4°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' que « la Région et la Commission, la première sur le territoire de la région de langue française et la seconde sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences de la Communauté dans [...] les systèmes de formation en alternance visés à l'article 4, 17°, de la loi spéciale, à l'exclusion de l'enseignement en alternance ».

Par conséquent, les textes en projet, en ce qu'ils tendent à exécuter l'accord de coopération précité, ne peuvent être conçus en limitant leur application aux opérateurs de formation en alternance dont le siège d'exploitation est situé en région de langue française.

Les projets d'arrêtés seront donc revus et complétés en manière telle qu'ils soient également applicables aux opérateurs dont le siège d'exploitation est situé en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

¹ Assentiment par décrets de la Région wallonne du 15 janvier 2009, de la Commission communautaire française du 5 mars 2009 et de la Communauté française du 8 janvier 2009. Ces décrets ont été précédés respectivement des avis 45.025/2/V, 45.024/2/V et 45.023/2/V donnés le 8 septembre 2008 par la section de législation du Conseil d'État.

² Assentiment par décrets de la Région wallonne du 28 avril 2014, de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 et de la Communauté française du 11 avril 2014. Ces décrets ont été précédés respectivement des avis 55.296/2, 55.282/2 et 55.274/2 donnés le 3 mars 2014 par la section de législation du Conseil d'État.

II. Exécution de l'accord de coopération-cadre par des arrêtés adoptés concomitamment à contenu identique

2. Les articles 2, § 6³, 2bis, § 5⁴, 2ter, § 3⁵, et 5, alinéa 6⁶, de l'accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008 imposent chacun des arrêtés, adoptés concomitamment à contenu identique, du Gouvernement wallon, du Gouvernement de la Communauté française et du Collège de la Commission communautaire française.

En l'espèce, il en résulte ce qui suit :

a) *Sur l'adoption concomitante d'arrêtés* : les textes en projet ne pourront réellement entrer en vigueur que si un arrêté produisant les mêmes effets juridiques que les arrêtés en projet est conjointement adopté par le Gouvernement de la Communauté française.

Or, la section de législation n'est pas saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ayant la même portée qui émanerait du Gouvernement de la Communauté française.

b) *Sur le contenu identique de ceux-ci* : de tels arrêtés doivent avoir un contenu identique.

En l'espèce, il apparaît de la seule comparaison du projet d'arrêté du Gouvernement wallon (59.830/2-2V) et du projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française (59.959/2-2V) que leur rédaction diffère sur plusieurs points alors que certaines différences ne s'expliquent pas en raison des spécificités des entités concernées.

c) Des différences de rédaction entre les arrêtés en projet, qui risquent de poser des problèmes d'application du dispositif en projet, ne sont pas admissibles.

III. Mise en œuvre des fondements juridiques de l'accord de coopération-cadre

3. Il ressort de l'examen des dispositions citées à l'alinéa 1^{er} du préambule que les textes en projet posent de nombreux problèmes quant aux fondements juridiques invoqués.

³ Les Gouvernements peuvent préciser, par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique, les droits et obligations de l'apprenant, de l'entreprise, du tuteur, de l'opérateur de formation ou du référent.

⁴ Les Gouvernements peuvent, par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique, préciser les conditions d'agrément, les délais, les procédures d'agrément, de suspension ou de retrait d'agrément.

⁵ Les Gouvernements peuvent conjointement, par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique d'un accord de coopération, préciser les modalités de la liquidation de la rétribution ou actualiser la base de calcul visé au paragraphe 2 en fonction de l'indexation du revenu minimum mensuel moyen garanti brut ou en fonction de l'évolution des dispositions décrétales et réglementaires applicables en matière d'incitants financiers en alternance, dans le souci d'harmoniser de manière cohérente les dispositifs de la formation en alternance.

⁶ Les Gouvernements peuvent, par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique, préciser les missions de l'Office francophone de la Formation en alternance qui sont énumérées à l'article 5, alinéa 2, et prendre toutes dispositions permettant d'assurer la nécessaire coordination entre leurs différents services, administrations et tous autres organismes compétents en matière de Formation en alternance.

Pour la procédure d'agrément des entreprises (chapitre 2 des arrêtés en projet)

4. Les articles 2, *partim*, et 5 des textes en projet prévoient, dans le cadre de la procédure d'agrément des entreprises, qu'une série de missions est exercée par « un coach sectoriel » ou « un représentant sectoriel » (instruction des demandes d'agrément des entreprises, avis sur l'agrément de celles-ci ou sur la suspension ou le retrait d'agrément, participation à la commission d'agrément et de médiation au sein de l'Office francophone de la Formation en alternance (OFFA), missions de conseil aux entreprises et au tuteur, promotion de la formation à l'alternance).

Une telle fonction n'est pas prévue par l'accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008⁷, qui distingue les droits et obligations de l'apprenant, de l'entreprise et de l'opérateur de formation en alternance⁸, tout en reconnaissant un rôle spécifique au tuteur (au sein de l'entreprise)⁹ et au référent (au sein de l'opérateur de formation)¹⁰, et qui fixe les conditions d'agrément des entreprises formatrices en alternance¹¹.

Les articles 2, § 6, et 2bis, § 5, de cet accord ne peuvent dès lors fournir un fondement juridique aux dispositions en projet puisqu'il ne s'agit pas, en l'espèce, de préciser les termes de l'accord de coopération-cadre mais de le compléter.

De la même manière, concernant l'article 3 du projet, si l'article 5, alinéa 2, 15°, de l'accord de coopération-cadre donne pour mission à l'OFFA « d'organiser une procédure de médiation à la demande de l'entreprise en ce qui concerne l'octroi, la suspension ou le retrait d'agrément et à la demande de l'opérateur de formation concernant toute problématique liée à l'exécution du contrat de formation en alternance », on ne peut, par contre, considérer que l'article 4 du projet se contente de préciser les missions de l'OFFA sur ce point en créant une commission d'agrément et de médiation dont la composition et les missions sont fixées par les arrêtés en projet.

Pour les incitants financiers octroyés aux opérateurs de formation dont le siège d'exploitation est situé en région de langue française (chapitre 3 des arrêtés en projet)

5. Aucune disposition de l'accord de coopération n'habilite la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française à régler par arrêtés concomitants à contenu identique le financement des opérateurs de formations, définis par l'article 2, 4°, des arrêtés en projet comme étant les centres d'éducation et de formation en alternance (CEFA) et les instituts de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME).

⁷ Voir le chapitre I^{er}.

⁸ Voir le chapitre II.

⁹ Voir l'article 2, § 3.

¹⁰ Voir l'article 2, § 4bis.

¹¹ Voir le chapitre IIbis.

Il est vrai que l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre prévoit un régime de subventions mais, d'une part, il est limité quant à ses destinataires aux centres d'éducation et de formation en alternance (CEFA) et, d'autre part, seuls les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne sont habilités à en établir les conditions d'octroi et les modalités de liquidation, et non la Commission communautaire française.

Le chapitre 3 doit être omis.

Pour la certification (chapitre 4 des arrêtés en projet)

6. Quant à la mise en œuvre de l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération-cadre, qui dispose que,

« Pour exécuter l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement de la Communauté française prend ou propose, si nécessaire, les adaptations à la législation et à la réglementation relatives à la délivrance du certificat de l'Enseignement secondaire supérieur aux porteurs d'un certificat de qualification et ce pour tenir compte de la volonté des Gouvernements de permettre l'accès au certificat de l'Enseignement secondaire supérieur aux porteurs d'un certificat de qualification délivré par l'IFAPME ou le SFPME »,

celle-ci ne ressort ni de la compétence du Gouvernement de la Région wallonne (59.830/2-2V) ni de celle du Collège de la Commission communautaire française (59.959/2-2V).

Pour les dispositions abrogatoires, transitoires et finales (chapitre 5¹² des arrêtés en projet)

7. Bien que l'article 17, alinéa 2, de l'accord de coopération-cadre n'est pas invoqué, cette disposition, qui prévoit que « [les Gouvernements] s'engagent également à modifier, à abroger ou à remplacer les arrêtés et réglementations nécessaires à l'exécution du présent accord. Des modalités transitoires peuvent y être prévues », peut servir de fondement juridique aux articles 9 et 10 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon (59.830/2-2V).

Par contre, il n'appartient pas au Collège de la Commission communautaire française de le faire (59.959/2-2V).

¹² Par erreur numéroté chapitre 6 dans le projet 59.959/2-2V.

IV. Conclusion

8. Eu égard aux observations fondamentales qui précèdent, les textes en projet doivent être fondamentalement revus, motif pour lequel ils n'ont pas été examinés plus avant.

Il conviendra donc de les soumettre à nouveau à l'avis de la section de législation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT