



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.748/2
du 23 janvier 2017

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 23 décembre 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, 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 projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2017.

*

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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Dans son avis 60.430/2 donné le 5 décembre 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', la section de législation a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis pour le motif suivant :

« [...] Le Conseil d'État a été saisi une première fois sur la base de cette notification.

Il a donné à cette occasion, le 29 août 2016, son avis 59.830/2-2V sur ce projet.

Cet avis comporte un certain nombre d'observations fondamentales et se conclut par l'invitation à revoir le projet et à le soumettre ensuite à nouveau à la section de législation.

Dès lors que le projet à l'examen comporte non seulement des modifications résultant des observations formulées dans cet avis 59.830/2-2V mais également des modifications sans rapport avec celui-ci, il convenait que le Gouvernement délibère sur cette nouvelle version pour décider d'en saisir le Conseil d'État [...] ».

Quant aux dispositions qui demeurent inchangées, il y a lieu de renvoyer aux observations qui ont été formulées dans l'avis 59.830/2-2V. En conséquence, il n'y a pas lieu de viser l'avis 60.430/2, puisqu'il conclut à l'irrecevabilité de la demande, mais il faut viser le présent avis à l'alinéa 14 du préambule, outre l'avis 59.830/2-2V.

Les observations qui suivent sont dès lors formulées quant aux dispositions entièrement nouvelles ou quant aux nouveaux éléments juridiques invoqués.

FONDEMENTS JURIDIQUES

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

Si la section de législation a eu l'occasion de donner son avis sur un projet d'arrêté ayant la même portée du Collège de la Commission communautaire française¹, tel n'est pas le cas pour un projet d'arrêté qui émanerait du Gouvernement de la Communauté française².

C'est dès lors sous la réserve que trois arrêtés au contenu identique soient adoptés concomitamment par le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française, que le texte en projet pourra produire ses effets.

II. Mise en œuvre des fondements juridiques

Concernant la mise en œuvre des fondements juridiques, il y a lieu de renvoyer aux observations qui ont été formulées par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 60.691/2 donné le 16 janvier 2017 à la seule différence que les renvois à l'avis 59.959/2-2V doivent être lus, en l'espèce, comme étant des renvois à l'avis 59.830/2-2V :

« 1. L'alinéa 1^{er} du préambule vise, au titre de fondements juridiques, les articles 2, § 6, 2^{bis}, § 5, 2^{ter}, § 3, 3, §§ 1^{er} et 2, 5, alinéas 5 et 6, 15, alinéas 1^{er} et 2, et 17, alinéa 2, 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' (ci-après l'accord de coopération-cadre).

2. On n'aperçoit pas en quoi les articles 2^{ter}, § 3, 15, alinéas 1^{er} et 2, et 17, alinéa 2, sont exécutés par le texte en projet.

Il convient dès lors de les omettre de l'alinéa 1^{er} du préambule.

3. Concernant l'article 3 du projet, l'auteur du texte invoque dans l'alinéa 1^{er} du préambule, outre l'article 5, alinéa 6, de l'accord de coopération-cadre, l'article 5, alinéa 5, de celui-ci.

S'agissant du fondement indiqué à l'article 5, alinéa 6, il est renvoyé à l'observation n° 4, *in fine*, de l'avis 59.959/2-2V.

¹ Avis 60.691/2 donné le 16 janvier 2017 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'.

² Cependant, un tel projet existe. À ce sujet, il est renvoyé à l'avis 60.548/2 donné le 5 décembre 2016 sur projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté 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'.

La circonstance que, selon l'article 5, alinéa 5, de l'accord de coopération-cadre, les Gouvernements sont habilités à préciser, par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique, le champ d'application des missions de l'OFFA³, ne constitue pas non plus un fondement juridique suffisant pour créer une commission d'agrément et de médiation, avec les pouvoirs qui lui sont octroyés, commission dont la composition, les missions et, en partie le mode de fonctionnement sont fixés par le texte en projet.

À défaut d'un fondement juridique suffisant, l'article 3 du projet sera omis, l'alinéa 1^{er} du préambule sera adapté en conséquence et le texte en projet sera fondamentalement revu.

4. Concernant les articles 4 et 5 du projet, outre la critique précédemment formulée quant au rôle du 'coach sectoriel' ou du 'représentant sectoriel'⁴⁻⁵, il faut constater que le texte en projet paraphrase⁶ ou complète respectivement les paragraphes 2 et 4 de l'article 2bis de l'accord de coopération-cadre.

Or, l'article 2bis, § 5, de l'accord de coopération-cadre n'autorise les deux Gouvernements et le Collège qu'à préciser, dans des arrêtés au contenu identique à adopter conjointement, les conditions d'agrément, les délais, les procédures d'agrément, de suspension ou de retrait de celui-ci.

Les articles 4 et 5 du projet doivent être revus en ce sens.

5. Concernant l'article 6, alinéas 2 et 3 du projet, il y a lieu de renvoyer à la critique précédemment formulée quant au fait que la mise en œuvre du fondement juridique contenu dans l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération-cadre n'appartient qu'à la Communauté française⁷.

Concernant l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, l'auteur du texte invoque, dans l'alinéa 1^{er} du préambule, l'article 3, § 1^{er}, du même accord.

L'habilitation contenue dans l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 3 de l'accord de coopération-cadre a pour seul objet que

'Les Gouvernements s'engagent à adapter les dispositions réglementaires en vue de permettre aux jeunes de poursuivre leur formation auprès de l'IFAPME ou du SFPME alors qu'ils l'ont débutée dans l'Enseignement et réciproquement'.

Telle n'est pas la portée de l'article 6 du projet, qui semble n'avoir pour seul objet que de paraphraser l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre⁸.

³ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir en particulier l'article 5, alinéa 2, 15°, de l'accord de coopération-cadre qui 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 ».

⁴ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Sur ce point, voir aussi l'article 2, 11° et 12°, du projet.

⁵ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Il est renvoyé à l'observation n° 4 de l'avis 59.959/2-2V.

⁶ Note de bas de page 8 de l'avis cité : À tout le moins, il appartient, dans ce cas, à l'auteur du texte de le préciser en utilisant la formule « Conformément à l'article [...] de l'accord de coopération-cadre ».

⁷ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Il est renvoyé à l'observation n° 6 de l'avis 59.959/2-2V.

⁸ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Voir aussi la note de bas de page 8.

En conclusion, l'article 6 du projet sera omis, ainsi que la référence à l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'accord de coopération-cadre qui est contenue dans l'alinéa 1^{er} du préambule.

6. En raison des observations n^{os} 3 et 4, ci avant, une modification de l'accord de coopération-cadre pourrait constituer une autre solution afin d'assurer un fondement juridique suffisant aux dispositions en projet ».

Les mêmes observations valent en l'espèce.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Le rapport qui est visé à l'alinéa 2 a été établi le 27 avril 2016 et l'avis du CESW qui est visé à l'alinéa 5 a été donné le 23 mai 2016.

Les alinéas 2 et 5 seront modifiés en conséquence.

DISPOSITIF

Concernant l'examen du dispositif, il y a lieu de renvoyer aux observations formulées par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 60.691/2 donné le 16 janvier 2017 :

« Article 2

1. Au 4°, b), il y a lieu de lire '[...] visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, b), de l'accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008'.

2. De même, il serait préférable de rédiger le 4°, c), comme suit :

'le Service formation petites et moyennes entreprises, en abrégé S.F.P.M.E., visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, b), de l'accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008'.

3. Le mot 'soit' est inutile au 7°.

4. Le 13° sera omis car la définition de 'réfèrent' n'est pas utilisée dans le texte en projet.

Article 7

Il y a lieu de remplacer les mots 'jours calendrier' par le mot 'jours'.

Article 8

L'article 8 dispose comme suit :

'Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} septembre 2016'.

Il y a lieu de rappeler qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée

si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

L'intention de l'auteur du texte, telle qu'elle résulte des alinéas 5 à 9 du préambule, est de régulariser les demandes d'agrément introduites depuis le 1^{er} septembre 2016 par les entreprises auprès des opérateurs de formation.

Cependant, le texte en projet a non seulement pour objet la procédure d'octroi mais également la procédure de suspension et de retrait de l'agrément.

Par conséquent, il semble douteux qu'une rétroactivité soit admissible à cet égard ».

Les mêmes observations valent en l'espèce. En ce qui concerne l'article 8 du projet, la critique porte sur la justification contenue dans les alinéas 8 à 13 du préambule.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT