



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.460/2
du 31 mai 2017

sur

un avant-projet de décret du Collège de la Commission communautaire française ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, relatif à l’Agence francophone pour l’éducation et la formation tout au long de la vie, en abrégé « AEF-Europe »’

Le 4 mai 2017, 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 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en abrégé « AEF-Europe »'

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mai 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2017.

*

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 l'observation suivante.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret tend à porter assentiment à un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (en abrégé AEF-Europe)', qui a été conclu à Bruxelles le 28 avril 2017¹.

En l'espèce, il résulte de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Région wallonne tendant à l'assentiment au même accord de coopération² que « [c]et accord est pris pour remplacer l'accord de coopération conclu entre les mêmes parties et relatif à la mise en œuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie' conclu le 19 octobre 2006 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale » pour répondre à un double objectif, à savoir rendre compte de la modification des programmes de l'Union européenne pour l'éducation et la jeunesse (Erasmus+ et implantation dans l'Agence AEF-Europe de l'Instance de Pilotage et de Positionnement CFC³) et tenir compte de diverses évolutions du fonctionnement de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, créée par l'accord de coopération conclu entre les mêmes parties le 19 octobre 2006, dont notamment la transformation des services à gestion séparée de la Communauté française en services administratifs à comptabilité autonome.

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ La section de législation a également été saisie de demandes d'avis sur (1) un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (en abrégé : AEF-Europe)', inscrite au rôle de la section de législation sous le n° 61.614/2 et (2) sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (en abrégé : AEF-Europe)', sur lequel elle a donné ce jour l'avis n° 61.453/2.

² Voir la note précédente. Le dossier joint à la présente demande d'avis ne contient pas d'exposé des motifs.

³ Concernant l'implantation dans l'Agence AEF-Europe de l'Instance de Pilotage et de Positionnement CFC, voir les articles 4 et 6, § 4, de l'accord de coopération du 26 février 2015 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant la création et la gestion d'un Cadre francophone des certifications, en abrégé 'C.F.C.'.

Les articles premier, 26 et 28 du règlement (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 'établissant « Erasmus+ » : le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n° 1719/2006/CE, n° 1720/2006/CE et n° 1298/2008/CE' sont rédigés comme suit :

« Article premier

1. Le présent règlement établit un programme d'action de l'Union dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport, appelé 'Erasmus+' (ci-après dénommé 'programme').

2. Le programme est mis en œuvre pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2020.

[...]

Article 26

Le programme est mis en œuvre d'une manière cohérente par les organismes suivants :

la Commission au niveau de l'Union ;

au niveau national, les agences nationales dans les pays participant au programme.

[...]

Article 28

1. Le terme 'agence nationale' désigne une ou plusieurs agences nationales conformément au droit national ou à la pratique nationale.

2. L'agence nationale

a) a la personnalité juridique ou fait partie d'une entité ayant la personnalité juridique et est régie par le droit de l'État membre concerné ; un ministère ne peut être désigné comme agence nationale

b) [...]

[...] ».

L'article 3 de l'accord de coopération à l'examen du 28 avril 2017 prévoit, en son paragraphe 1^{er}, qu'

« [i]l est institué, par les Gouvernements et le Collège, une Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en abrégé AEF-Europe »

et, en son paragraphe 3, alinéa 1^{er}, que

« [l]'Agence se présente sous la forme d'un service administratif à comptabilité autonome, tel que visé par le titre X du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, avec une possibilité de recettes provenant d'un autre niveau de pouvoir ».

L'article 16 de l'accord prévoit que ses modalités d'exécution relatives notamment à la composition du comité de gestion et de la commission de recours, au fonctionnement, au personnel, au financement, au budget et aux comptes de l'agence sont arrêtées par l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique par le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française au plus tard dans les deux mois qui suivent la sanction du décret portant approbation [de l']Accord ».

La structure choisie dans l'accord de coopération pour exécuter l'article 28, paragraphe 2, a), du règlement européen pose problème puisque la création d'un service administratif à comptabilité autonome, tel que visé par le titre X du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française', constitue une mesure de simple technique budgétaire dont ne résulte notamment pas la création d'une personne morale distincte⁴ et que ce service relève directement du ministère.

Comme le règlement UE n° 1288/2013 du 11 décembre 2013 requiert la création d'un service décentralisé doté de la personnalité juridique⁵, l'accord de coopération doit être fondamentalement revu.

⁴ L'article 2, 5°, du décret du 20 décembre 2011 définit un service administratif à comptabilité autonome de la manière suivante :

« service dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes ».

⁵ Voir, dans le même sens, les avis 41.797/2 et 41.798/2 donnés le 18 décembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la mise en œuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 408/1) et sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 14 juin 2007 'portant assentiment à l'Accord de coopération relatif à la mise en œuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 598/1). Voir également l'avis 42.248/2 donné le 5 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 25 octobre 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la mise en œuvre et la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2006-2007, n° 97/1).

À cette occasion, les parties veilleront notamment à mieux articuler les dispositions relatives à l'Agence en voie de création, à ses organes et à ses membres avec celles qui concernent l'« instance de pilotage et de positionnement CFC » créée et organisée par le titre IV de l'accord de coopération conclu le 26 février 2015 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant la création et la gestion d'un Cadre francophone des certifications, en abrégé 'C.F.C.' ».

L'abrogation de l'accord de coopération du 19 octobre 2006 devra en outre figurer non pas dans le décret d'assentiment ni dans un texte se situant de manière peu usuelle après le préambule de l'accord de coopération du 28 avril 2017 mais avant le début de son dispositif : elle devra figurer, conformément aux règles de la légistique, à la fin de l'accord lui-même.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est par ailleurs attirée sur le fait que l'accord de coopération doit satisfaire aux articles 9 et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Après avoir été revu, le décret d'assentiment à l'accord de coopération dans sa nouvelle version devra être à nouveau soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État en vue d'un examen complet, auquel il n'a pas pu être procédé dans l'état actuel de l'accord.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT