



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 66.286/2  
du 15 juillet 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises'

Le 29 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, 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 17 juillet 2019, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 juillet 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2019.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'énonce dans le présent avis la première observation formulée sous le préambule, le projet d'arrêté à l'examen puise notamment son fondement juridique dans l'article 21, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du décret du 17 juillet 2003 'portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises', qui dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Pour la réalisation de leurs missions, les centres de formation agréés bénéficient de subventions octroyées par l'Institut.

Le Gouvernement détermine les conditions d'octroi de ces subventions aux centres, en veillant à donner à l'Institut [wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises] la possibilité de contrôler, à tout moment, le bon fonctionnement des centres de formation et l'utilisation des subventions octroyées à ceux-ci, ainsi que le respect des dispositions fixant les interventions financières de l'Institut et le respect des dispositions fixant les conditions d'agrément et de retrait d'agrément des centres.

Le Gouvernement peut indexer, selon les modalités qu'il détermine, les montants des subventions et interventions financières, dans le respect des dispositions légales et réglementaires concernant l'indexation des salaires.

§ 2. Le centre agréé par le Gouvernement conclut avec l'Institut une convention bilatérale déclinant les orientations stratégiques définies dans le contrat de gestion de l'Institut et fixant des objectifs à atteindre liés à l'octroi des subventions [...]. ».

Il résulte notamment de ces dispositions qu'il revient au Gouvernement de déterminer à quelles conditions des subventions sont octroyées par l'Institut aux Centres de formation agréés.

Au regard de cette règle, le projet examiné soulève les difficultés suivantes.

2. À l'article 20, alinéa 1<sup>er</sup>, il est prévu que des subventions peuvent être accordées aux Centres de formation pour couvrir « totalement ou partiellement » les frais de rémunération « de fonctions déterminées par l'Institut » et « s'inscrivant dans le cadre de priorités déterminées par le contrat de gestion, décliné dans la convention bilatérale visée à l'article 21, § 2, du décret », l'alinéa 3 précisant que « les conditions et modalités spécifiques d'octroi » des subventions « sont déterminées par le Comité de gestion et fixées dans la convention bilatérale ou dans une convention distincte à établir entre l'Institut et le Centre de formation ».

Ainsi conçue, cette disposition ne saurait être admise puisqu'elle charge directement l'Institut de déterminer les « fonctions » pour lesquelles une subvention pourra être accordée en vue de couvrir « totalement ou partiellement » les frais de rémunération qui y sont liés alors que, conformément à l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2003, c'est au Gouvernement qu'il revient de déterminer l'objet et les éléments essentiels des conditions d'octroi des subventions qu'il envisage. En outre, l'article 20, alinéa 3, du projet dénature la notion de « convention bilatérale » visée à l'article 21, § 2, du décret du 17 juillet 2003, laquelle ne peut être utilisée pour fixer des conditions d'octroi des subventions mais uniquement pour fixer des objectifs à atteindre liés à l'octroi des subventions.

L'article 20 sera par conséquent fondamentalement revu.

3. Le projet énonce de manière quasi systématique que l'ensemble des subventions dont il envisage l'existence et dont il arrête les conditions d'octroi ou les paramètres de calcul « peuvent être » allouées ou accordées ; une telle formulation laisse à penser que l'Institut dispose d'un pouvoir d'appréciation autonome quant à l'octroi ou non de la subvention alors même que les conditions d'octroi de celle-ci telles que fixées par le projet seraient remplies.

Un tel pouvoir d'appréciation donné à l'Institut ne pourrait se concilier avec l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2003 (au terme duquel c'est le Gouvernement qui détermine les conditions d'octroi des subventions).

Il convient dès lors de prévoir, non pas comme le fait le texte en projet que les subventions « peuvent être » allouées ou accordées lorsque la limite des crédits budgétaires n'est pas franchie, mais bien que les subventions « sont » allouées ou accordées sous la réserve du non dépassement de la même limite des crédits inscrits au budget <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Seuls les articles 16, § 1<sup>er</sup>, et 21 du projet sont rédigés à bon escient en ce sens que l'octroi de la subvention qu'ils visent n'est pas une faculté pour l'Institut mais est obligatoire lorsque les conditions prévues par le texte en projet sont réunies.

4. À l'article 28, § 2, du projet, pour le même motif tiré de l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2003, il n'appartient pas au Comité de gestion de l'Institut, mais au Gouvernement, de décider ou non d'indexer « les montants visés à l'article 16 » puisqu'une décision ayant cette portée participe d'un élément essentiel du régime de subventionnement organisé par le projet. Au demeurant, selon l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret du 17 juillet 2003, l'indexation des montants et interventions financières doit se faire par référence aux « dispositions légales et réglementaires concernant l'indexation des salaires ». Or la dernière phrase de l'article 28, § 2, du projet précise que les « montants visés à l'article 16 » sont « à multiplier par l'indice 1.5769, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 », tandis que la première phrase du même paragraphe habilite le Comité de gestion à indexer ces montants, « sous réserve de l'indexation des subventions octroyées à l'Institut par la Région wallonne pour le financement des activités de formation du réseau des Centres de formation ». La portée des règles que le projet énonce n'apparaît pas clairement et doit être précisée, dans le respect des règles prescrites par l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret du 17 juillet 2003.

L'article 28, § 2, du projet sera donc revu à la lumière de ce qui vient d'être énoncé.

## EXAMEN DU PROJET

### PREAMBULE

1. Les articles 5, § 3, 10, alinéa 4, 10*bis*, § 4, 14, alinéa 4, 16, § 3, alinéa 2, et 21, § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, du décret du 17 juillet 2003 'portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises' procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du préambule devra donc être complété sur ce point.

2. Certaines dispositions du projet trouvent également un fondement juridique dans l'article 15*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 12 février 2004 'relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution' (ci-après : le « décret administrateur public »), inséré par le décret du 24 novembre 2016 et modifié par le décret du 29 mars 2018, et l'article 19*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 12 février 2004 'relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution' (ci-après : le « décret commissaire du Gouvernement »), inséré par le décret du 24 novembre 2016.

Il convient donc de viser également ces deux dispositions décrétales dans des alinéas 2 et 3 nouveaux du préambule.

3. Dans un nouvel alinéa 4 du préambule, il convient de viser l'arrêté du Gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> avril 2004 'fixant les allocations et jetons de présence à allouer aux président, vice-président, commissaires et membres du Comité de gestion de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises', abrogé par l'article 29 du projet.

4. À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 5) du préambule, il convient d'indiquer la date de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008 'fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises'.

5. L'alinéa 3 (devenant l'alinéa 6) du préambule doit être rédigé comme suit :

« Vu le rapport du 4 avril 2019 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 3 mars 2016 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution ; ».

6. Dans un nouvel alinéa 9 du préambule, il convient de viser l'accord du Ministre du Budget du 9 mai 2019.

7. À l'alinéa 6 (devenant l'alinéa 10) du préambule, il convient d'insérer le chiffre « 2°, » après les mots « alinéa 1<sup>er</sup>, ».

## DISPOSITIF

### Article 11

La portée de la seconde phrase du paragraphe 2, alinéa 3, n'apparaît pas dès lors que la « subvention prévue à l'alinéa précédent » est précisément celle dont il est question dans cet alinéa 3.

La disposition sera revue.

### Article 12

1. C'est à tort que l'alinéa 1<sup>er</sup>, seconde phrase, et les alinéas 2 et 3 qualifient l'intervention de l'Institut dans les frais occasionnés pour l'élaboration d'un support pédagogique comme étant une « subvention ».

Il y a lieu de remplacer cette qualification par celle d'intervention dans les frais occasionnés pour l'élaboration du support en question.

2. À l'alinéa 3, le sens du mot « délivrable » n'apparaît pas.

Mieux vaut, si telle est bien l'intention, remplacer ce mot par ceux de « support pédagogique ».

#### Article 14

Selon l'article 14, § 3, du projet,

« [e]n cas de dissolution de l'association sans but lucratif constituant le Centre de formation, de fusion ou d'absorption par une autre association sans but lucratif, les biens immobiliers et équipements ayant fait l'objet des subventions visées au § 2 ci-avant ou à l'article 15 ci-après sont cédés gratuitement à l'Institut. Ces biens et équipements seront affectés à l'accomplissement des missions prévues à l'article 5, § 1<sup>er</sup> du décret ou mis à la disposition d'un autre Centre de formation agréé ».

Contrairement à l'article 14, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008, lequel permet, en cas de dissolution de l'asbl, soit de céder gratuitement les biens immobiliers et équipements ayant fait l'objet de subventions soit de restituer le montant correspondant aux subventions reçues, l'article 14, § 3, du projet n'envisage donc pas cette dernière possibilité.

Or, comme il ressort de l'article 14, § 2, alinéa 3, du projet, l'octroi de la subvention prévue par ce paragraphe est subordonné à un apport par le Centre de formation de 20 % de l'investissement global.

L'article 14, § 3, du projet n'est donc pas compatible avec l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec ses articles 10 et 11, et l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi <sup>2</sup>.

Une observation analogue vaut pour l'article 15, alinéa 6.

---

<sup>2</sup> Dans son avis n° 52.936/2 donné le 20 mars 2013 sur l'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', la section de législation a déjà eu l'occasion de rappeler ce qui suit :

« Les modalités de fonctionnement des centres et le régime de tutelle auquel ils sont soumis en vertu des dispositions précitées sont donc similaires à celles que l'on rencontre traditionnellement pour des organismes d'intérêt public.

Or, la section de législation a souvent rappelé qu'au regard du principe de la liberté d'association, il ne peut être admis que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci seraient dénaturées dans leur essence même » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 791/1, p. 21, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52936.pdf>).

En outre, à l'article 14, § 3, les termes « fusion » et « absorption » ne sont pas adéquats. Selon les articles 2:109 et suivants et 13:1 et suivants du Code des sociétés et des associations, les asbl peuvent faire l'objet d'une « dissolution » ou d'une « restructuration ».

Par conséquent, l'article 14, § 3, du projet doit être fondamentalement revu.

#### Chapitre IV (articles 22 à 27)

1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté n'ont d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser des dispositions décrétales.

Ainsi,

– les paragraphes 2 et 3 de l'article 22 du projet reproduisent l'article 15bis, § 1<sup>er</sup>/1, alinéas 1<sup>er</sup> à 3, du décret administrateur public ;

– les articles 23, § 2, et 24, § 2, du projet paraphrasent l'article 15bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, du décret administrateur public ;

– l'article 26 du projet paraphrase l'article 15bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 9°, du décret administrateur public et l'article 19bis, alinéa 4, du décret commissaire du Gouvernement ;

– l'article 27 du projet reproduit l'article 15bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, du décret administrateur public.

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont en outre pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

Par ailleurs, si la norme supérieure est modifiée et non la disposition qui en rappelle le contenu, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction que le lecteur sera obligé de résoudre lui-même en faisant prévaloir la norme supérieure sur la disposition de rang inférieur qui lui est contraire et qui doit être considérée comme étant implicitement abrogée.

2. À l'article 25, § 2, il convient de remplacer les mots « Cette allocation et ces jetons couvrent » par les mots « Ce jeton de présence couvre ».

ANNEXES

Il est souhaitable d'indiquer en tête des annexes qu'elles constituent des annexes à l'arrêté, avec l'indication de son intitulé. Elles doivent également porter *in fine* la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon ... fixant les interventions financières de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises » et être revêtues des mêmes date et signature que celles figurant sur le texte auquel elles sont annexées<sup>3</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>3</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 172 et formule F 4-8-2.