CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.578/2
du 26 janvier 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du [date] entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences'

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Le 30 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du [date] entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 et 26 janvier 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2022.

*

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Il est renvoyé aux observations générales formulées dans l'avis 70.577/2 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération du [...] entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences', joint au présent avis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Il est renvoyé aux observations particulières formulées dans l'avis 70.577/2 précité.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE RELATIVE À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Il est renvoyé à l'observation finale de légistique formulée dans l'avis 70.577/2 précité.

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

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

OBSERVATIONS RELATIVES À L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Il est renvoyé aux observations formulées dans l'avis 70.577/2 précité.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.577/2
du 26 janvier 2022

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération du [...] entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences'

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Le 30 novembre 2021, 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 et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du [...] entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre les 19 et 26 janvier 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2022.

*

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ne résulte pas des documents transmis au Conseil d'État que les membres du Collège chargés du Budget et de la Fonction publique ont donné leur accord au sujet de l'avant-projet.

Interrogée sur la question, la déléguée du Ministre a répondu qu'

> « [e]n Cocof, l'avis du Ministre de la Fonction publique et du Ministre du Budget sont octroyés en séance lors de l'accord du point en Collège, puisque ces compétences sont aussi celle de Barbara Trachte, Ministre-Présidente de la Cocof ».

Cependant, il ne ressort pas de la notification de la réunion du Collège du 25 novembre 2021 que l'accord de la Ministre-Présidente, en sa qualité de Ministre du Budget et de la Fonction publique, ait été expressément octroyé en séance.

Il est rappelé que le fait qu'un ministre participe à la décision d'adopter un projet en tant que membre du Collège ne le dispense pas de donner son accord préalable en tant que membre chargé du Budget, conformément à l'article 5 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 juillet 1996 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', ou en tant que membre chargé de la Fonction publique, conformément à l'article 7 de cet arrêté [1].

Les décisions ou les formalités préalables doivent en effet faire l'objet d'un écrit afin de pouvoir établir l'existence de la décision ou l'accomplissement des formalités préalables. En effet, l'accord exprès et constaté par écrit du membre du Collège qui a le Budget et la Fonction publique dans ses attributions permet de s'assurer que c'est bien en cette qualité également qu'il a agi [2].

---

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

[1] Voir, pour une observation similaire, l'avis 59.157/4 donné le 18 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté 2016/255 du 19 mai 2016 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2011/183 du Collège de la Commission communautaire française du 22 septembre 2011 portant sur la programmation des services ambulatoires « action sociale et famille » et « santé » du collège de la Commission communautaire française' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59157.pdf, observation n° 2 sous les formalités préalables).

[2] Voir, pour une observation similaire, l'avis 56.058/4 donné le 12 mai 2014 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté 2014/227 du Collège de la Commission communautaire française du 15 mai 2014 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 septembre 2006 relatif à l'agrément et aux subventions

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

L'auteur de l'avant-projet s'assurera que ces formalités ont été effectivement accomplies.

2. Conformément à l'article 4, § 3, du décret du 15 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire française', l'avant-projet doit être évalué au regard du principe de *handistreaming* [3].

OBSERVATIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose comme suit :

> « Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.
>
> Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle » [4].

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

> « En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1er de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle]. La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décrétal de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres [...] oblige le législateur décrétal à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif » [5].

---

des centres de jour et des centres d'hébergement pour personnes handicapées' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56058.pdf, observation sous les formalités préalables).

[3] L'« évaluation de la dimension égalité » figurant dans la note aux membres du Collège analyse uniquement l'impact de l'avant-projet sur un ou plusieurs groupes de personnes « en fonction de la composition sexuée » de ce groupe.

[4] En vertu de l'article 4, 1°, du décret du 3 avril 2014 de la Communauté française 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et du décret du 4 avril 2014 de la Commission communautaire française portant le même intitulé, la Commission communautaire française a les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française et notamment celle visée à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

[5] Voir l'arrêt n° 75/2001 du 31 mai 2001, B.10 et B.11 ; s'agissant, dans le cadre de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, voir aussi l'arrêt n° 39/97 du 14 juillet 1997, B.5.2 à B.5.3.3.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Il s'ensuit que tous les éléments essentiels relatifs à la création, à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle du FORMAFORM doivent être inscrits dans l'accord de coopération.

Dans ces matières, aucun pouvoir normatif ne peut, en principe, être délégué aux Exécutifs, ce qui n'empêche évidemment pas que ceux-ci arrêtent des mesures de détail ou de simple exécution ou soient amenés à affiner les règles de base déterminées par le législateur.

En ce qu'elles habilitent les Exécutifs à apporter des modifications à des éléments essentiels de FORMAFORM, à savoir ses missions et son financement, les dispositions suivantes de l'accord de coopération ne rencontrent pas les exigences qui précèdent ; doivent donc être omis :

– à l'article 3, § 1er, alinéa 3, les mots « dont les règles de mise à disposition de la dotation et d'adaptation de celle-ci » ;

– l'article 14, § 8, alinéa 2, qui autorise les Exécutifs à adapter le modèle juridique et de financement de FORMAFORM nécessaire au regard de l'octroi des sources de financement, en ce compris transformer le système de dotations en un système de subventionnement.

S'agissant de l'article 14, § 8, alinéa 1er, de l'accord de coopération, qui habilite les Exécutifs à fixer des règles relatives à l'organisation du budget, de la comptabilité et des contrôles y afférents, il résulte du principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi du 8 août 1980 que les éléments essentiels des objets de l'habilitation qu'il contient doivent être réglés par l'accord de coopération lui-même [6].

2. Plusieurs dispositions de l'accord examiné chargent les « Exécutifs », par « l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique », de prendre des mesures destinées à en assurer l'exécution :

– la désignation des représentants effectifs et suppléants des opérateurs publics de formation professionnelle (article 5, § 1er, alinéa 4) ;

– la fixation de la composition exhaustive, les modalités de fonctionnement et les critères qualité du Comité de la Qualité (article 8, alinéa 3) ;

[6] Interrogée sur cette disposition, la déléguée du Ministre a d'ailleurs expliqué que
« [c]ette habilitation ne peut bien entendu s'exercer que dans le strict respect des dispositions essentielles en matière de budget et de comptabilité prévues dans le même article et sans préjudice du cadre légal fixé par l'État en ce qui concerne les règles budgétaires et comptables applicables aux Régions dans la mesure où certaines d'entre elles s'appliquent également aux organismes qui en dépendent. Le modèle budgétaire et comptable défini par les régions, dans le cadre de leur autonomie, en l'occurrence le décret du 15 décembre 2011 et son arrêté d'exécution, ne s'appliquera à Formaform que :
– pour les dispositions qui y sont contenues et qui ont été reprises dans l'accord de coopération ;
– pour les modalités organisationnelles comptables et budgétaires qui y figurent si ces dernières sont reprises mutatis mutandis par les Exécutifs dans le cadre de l'habilitation qui leur est donnée ».

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

– la détermination des relations entre FORMAFORM et son personnel ainsi que de la situation administrative et pécuniaire du personnel (article 13, § 1er, alinéa 4) ;

– la fixation du règlement applicable aux membres du personnel de FORMAFORM, dont les barèmes relatifs aux emplois y occupés (article 13, § 4) ;

– la détermination d'éventuelles autres décisions pouvant faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours (article 13, § 5, alinéa 3) ;

– la fixation de règles relatives à l'organisation du budget, de la comptabilité et des contrôles y afférents (article 14, § 8, alinéa 1er) ;

– la détermination des données comprises dans les catégories de données visées à l'article 16, § 1er, alinéa 2, nécessaires à l'exécution des missions confiées par ou en vertu de l'article 3 (article 16, § 1er, alinéa 3) ;

– la détermination d'autres tiers que ceux visés à l'article 16, § 2, alinéas 1er et 2, avec lesquels FORMAFORM peut échanger les données comprises (article 16, § 2, alinéa 3).

L'article 14, § 8, alinéa 2, habilite également les « Exécutifs » à adapter le modèle juridique et de financement de FORMAFORM nécessaire au regard de l'octroi des sources de financement selon le même procédé de « l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique » mais cette disposition fait l'objet de l'observation générale n° 1 quant à l'admissibilité même d'une délégation au pouvoir exécutif.

En prévoyant que les autres habilitations dont il est question ci-avant, qui, dans leur principe, sont admissibles [7], doivent être mises en œuvre selon le procédé de « l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique », les auteurs de l'accord de coopération semblent avoir perdu de vue qu'en application de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, un accord de coopération ayant reçu l'assentiment par le décret conformément à l'alinéa 2 de ce paragraphe 1er peut prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution.

[7] Toutefois, s'agissant de l'article 14, § 8, alinéa 1er, qui habilite les Exécutifs à fixer des règles relatives à l'organisation du budget, de la comptabilité et des contrôles y afférents, cette habilitation n'est admissible que pour autant que les éléments essentiels de ces règles figurent dans l'accord de coopération. Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale n° 1.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Si la technique de « l'adoption concomitante d'arrêtés au contenu identique » se rencontre parfois dans d'autres accords de coopération conclus dans le passé, généralement à un moment où la figure juridique de l'accord de coopération d'exécution n'existait pas encore, elle est néanmoins à éviter en ce que non seulement elle oblige leurs auteurs à s'assurer de l'identité parfaite des textes adoptés, créant ainsi des difficultés inutiles de conception et de rédaction, mais aussi en ce que leurs destinataires seront dès lors également tenus de vérifier que les textes adoptés sont parfaitement identiques. Ce procédé suscite également des difficultés quant à l'applicabilité de ces arrêtés lorsque leur rédaction est différente, ce qui, en pratique, ne saurait être exclu en dépit de l'attention qui serait portée à cette question de la part des rédacteurs des textes en vue d'éviter de telles difficultés.

Par ailleurs, contrairement à l'article 92*bis*/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', en ce qui concerne la mise en œuvre des décrets conjoints, l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas la mise en œuvre d'un accord de coopération par des « arrêtés conjoints ».

Par conséquent, la rédaction des délégations précitées sera revue de manière à prévoir que les dispositions à adopter le soient par des accords de coopération d'exécution à conclure par les autorités concernées.

Les articles 12, alinéa 8, 1°, et 18, §§ 1er, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, seront revus en conséquence.

3. Les articles 20 [8], 68, alinéa 1er, et 69 [9] de la loi spéciale du 8 août 1980 s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

L'article 14, § 3, troisième phrase, § 6 et § 7, alinéa 3, de l'accord de coopération sera revu en habilitant, en lieu et place des « ministres de tutelle », les « Exécutifs », par un accord de coopération d'exécution, à effectuer les différentes tâches visées, ceux-ci pouvant éventuellement les déléguer dans le respect des principes en matière de délégation.

Eu égard à ce qui précède, l'article 1er, alinéa 1er, 4°, de l'accord, qui définit la notion de « ministres de tutelle » [10], sera omis puisque cette notion ne sera plus utilisée dans l'accord.

[8] Voir, pour la Commission communautaire française, l'article 4, 3°, des décrets précités des 3 et 4 avril 2014.

[9] Voir, pour la Commission communautaire française, les articles 74, alinéa 1er, et 75, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' qui contiennent des règles identiques.

[10] La définition contenue dans cette disposition n'est d'ailleurs pas correctement rédigée dans la mesure où le « ministre de tutelle » de la Commission communautaire française ne dispose pas d'un pouvoir de tutelle sur l'IFAPME et les centres de compétences en ce que ces entités relèvent de la Région wallonne.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1er

1. Afin de pouvoir cerner avec précision les entités visées aux alinéas 4 et 5 de l'article 1er, les références légales réglant les « Pôles Formation Emploi » et le « Centre Espace Formation PME Infac-Infobo Grande école des indépendants et des PME de la Région bruxelloise – Centre de formation permanente » devraient y être mentionnées.

2. Dans un souci de cohérence, lorsque l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de se référer à une et seule même notion, il lui appartient d'utiliser une terminologie unique pour l'exprimer.

En l'espèce, il apparaît que la notion de « parties contractantes » [11] et celle de « parties signataires » [12] renvoient tant à la Région wallonne qu'à la Commission communautaire française.

Leur utilisation sera harmonisée en employant une seule de ces notions.

3. Dans la mesure où la notion de « Parlement » n'est pas utilisée dans l'accord de coopération, il n'y a pas lieu de prévoir de définition pour ce terme.

L'article 1er, alinéa 1er, 3°, sera omis.

Article 3

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, la référence à l'article 8, alinéa 2, 2°, sera remplacée par une référence à l'article 9, alinéa 2, 2°.

2. La question se pose de savoir pourquoi, au paragraphe 1er, alinéa 4, il est envisagé de ne permettre au Comité directeur que d'« amender ou [de] compléter le contenu de la note d'orientation stratégique » et non, plus largement, de la « modifier », ce qui permettrait par exemple au Comité directeur de suggérer aux Exécutifs de retirer des aspects de cette note qui auraient perdu leur pertinence ou leur utilité.

La disposition sera réexaminée sur ce point.

[11] Utilisée à l'article 2, à l'article 14, § 4, et à l'article 15, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2.

[12] Utilisée à l'article 3, § 2, alinéa 1er, et à l'article 17.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

3. Il ressort des éléments communiqués au Conseil d'État que l'accord de coopération porte sur des matières communautaires dont l'exercice a été transféré à la Commission communautaire française et à la Région wallonne, ce qui explique que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été associée à l'accord de coopération [13].

La mission d'intérêt général visée à l'article 3, § 2, alinéa 1er, 1°, f), qui consiste à permettre FORMAFORM de « soutenir et participer aux partenariats globaux dans le cadre des politiques régionales et des politiques croisées initiées par les Exécutifs » susciterait des difficultés si FORMAFORM était ainsi chargé de participer à la mise en œuvre de politiques régionales.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a expliqué ce qui suit :

> « La [Région de Bruxelles-Capitale] est compétente en matière d'emploi mais la COCOF est compétente en matière de formation professionnelle, ce dont il est question au cœur de cet accord de coopération. Les partenaires bénéficiaires de Formaform sont des opérateurs de formation professionnelle (BF, SFPME) qui dépendent de la Cocof.
>
> FormaForm participe et contribue à l'atteinte des objectifs de formation professionnelle de la COCOF en lien avec les collaborations en place avec la Région de Bruxelles-Capitale, compétente pour la mise à l'emploi. Cependant, FormaForm ne relève pas de la compétence institutionnelle régionale de l'Emploi.
>
> La frontière entre la formation professionnelle et l'emploi est mince, et certains dossiers s'enchevêtrent. C'est le cas notamment de l'orientation – dossier porté en COCOF et en [Région de Bruxelles-Capitale] – et dont un volet sera confié à Formaform à travers le centre de ressources en orientation. Ceci est un exemple de partenariats globaux auxquels Formaform pourrait être amené de participer en politiques croisées. La disposition ainsi formulée permet de répondre à la réalité des politiques régionales et communautaires ».

Ces explications seront utilement reproduites dans l'exposé des motifs.

4. Le paragraphe 4, alinéa 1er, 4°, *in fine,* sera complété par l'intitulé complet du décret du 11 mars 2004 'relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi'.

5. Au paragraphe 4, alinéa 2, les mots « alinéa 4 » seront remplacés par les mots « alinéa 1er ».

---

[13] La Région de Bruxelles-Capitale est également compétente, de manière très spécifique, en matière de reconversion et de recyclage professionnel sur la base de l'article 4*bis*, 2°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui dispose comme suit :
« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences suivantes dans les matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et, pour ce qui concerne ces matières, au 3°, de la Constitution : […] 2° en ce qui concerne la reconversion et le recyclage professionnel visés à l'article 4, 16°, de la loi spéciale, la mise sur pied de programmes de formation professionnelle pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ».

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

6. Au paragraphe 5, les mots « à FORMAFORM » seront insérés entre les mots « confier » et « des missions ».

Article 5

1. Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir que les propositions des représentants visées à l'article 5, § 1er, 1°, proviennent uniquement des quatre organismes listés à l'article 1er, alinéa 1er, 1°, sans que les entités qui y sont assimilées conformément aux alinéas 2, 3, 4 et 5 de l'article 1er n'y soient associées.

L'article 5, § 1er, alinéa 1er, 1°, sera clarifié en ce sens.

2. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots « Chaque opérateur public de formation professionnelle » seront remplacés par les mots « Chaque membre ».

3. Au paragraphe 1er, alinéa 4, les mots « qu'il représente » seront remplacés par le mot « concerné ».

4. Dès lors que les motifs de cessation des fonctions de membre du Comité directeur exposés aux 3° à 5° du paragraphe 2 impliquent une appréciation quant au fait que ces motifs sont effectivement rencontrés dans chaque situation particulière, il ne peut être considéré que les désignations prennent fin « de plein droit » dans ces cas de figure.

Ces 3° à 5° seront transférés au paragraphe 3, qui concernent l'hypothèse d'une révocation décidée par les Exécutifs.

5. Le 2° du paragraphe 3 doit être rédigé de manière à faire apparaître clairement si l'adjectif « grave » se rapporte tant à la « faute » qu'à la « négligence » dont il est question dans la même disposition, le texte en projet étant ambigu sur ce point.

Article 6

Suivant l'alinéa 2, le règlement d'ordre intérieur comporte des règles importantes en ce qui concerne le fonctionnement du Comité directeur, soit l'organe de gestion principal de FORMAFORM, comme les règles relatives au quorum de présence, les modalités de vote à défaut de consensus ou encore les règles en fonction desquelles le Comité directeur peut déléguer certaines tâches spécifiques au dirigeant.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Dans une matière où les éléments essentiels du fonctionnement de l'organisme doivent être déterminés dans une norme de rang législatif conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, il est nécessaire que le règlement d'ordre intérieur du Comité directeur soit approuvé par les « Exécutifs » concernés, lesquels, pour les motifs exposés dans l'observation générale n° 2, agiront alors par la voie d'un accord de coopération d'exécution.

L'article 6 sera adapté en ce sens.

Article 8

L'exposé des motifs est particulièrement laconique au sujet de l'article 8 de l'accord de coopération.

L'articulation entre, d'une part, la mission d'« Agence Qualité » confiée à FORMAFORM et, d'autre part, les accords de coopération du 26 février 2015 et du 21 mars 2019 et la recommandation du 24 novembre 2020 de la Commission européenne dont il est question à l'article 3, § 3, alinéa 1er, 1°, de l'accord devra être explicitée dans l'exposé des motifs, en particulier en indiquant précisément quelle(s) disposition(s) des accords de coopération visés l'article 8 entend mettre en œuvre et de quelle manière.

De plus, l'exposé des motifs précisera les raisons qui permettent de s'assurer que la présence du Comité de Qualité au sein de FORMAFORM, composé des acteurs principaux en matière de formation professionnelle, ne porte pas atteinte au « principe d'évaluation externe » visé par la disposition à l'examen alors qu'il s'agit de contrôler la qualité des processus mis en œuvre par ces opérateurs.

L'exposé des motifs sera complété au regard de ce qui précède.

Article 9

1. Au *littera* c) de l'alinéa 4, le terme « l'équipe » sera remplacé par le terme adéquat s'il s'agit de membres du personnel de FORMAFORM, tel qu'il est visé à l'article 13 de l'accord de coopération.

2. L'expression « monde de la recherche », à l'alinéa 5, 1°, gagnerait à être précisée.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Article 11

1. À l'alinéa 3, de l'accord de la déléguée du Ministre, les mots « Selon les limites et modalités déterminées dans le règlement d'ordre intérieur, » seront omis.

2. À l'alinéa 6, les mots et signes de ponctuation « , agissant d'initiative ou à la demande du Comité directeur », dont l'utilité normative n'apparaît pas, paraissent devoir être omis et le mot « informer » sera remplacé par le mot « informe ».

Article 12

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « l'Exécutif » par les mots « le Gouvernement ».

2. À l'alinéa 4, il est préférable d'omettre la référence au décret de la Région wallonne 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' [14] afin d'éviter d'éventuelles incohérences dans l'hypothèse où ce décret viendrait à être modifié dans l'avenir, ce qui nécessiterait de mettre en œuvre le processus – lourd – de modification de l'accord de coopération.

Pareille référence n'est en outre pas nécessaire puisque l'article 12 de l'accord de coopération doit être vu, sur ce point, comme une *lex specialis* par rapport à l'article 8, § 2, du décret du 12 février 2004.

L'article 12, alinéa 4, sera revu en ce sens.

3. Selon la troisième phrase de l'alinéa 7, la décision d'un Exécutif d'annuler un acte de FORMAFORM doit être « motivée ».

Ce membre de phrase doit être omis. En effet, d'une part, elle rappelle inutilement une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et, d'autre part, elle pourrait donner à penser que la Région wallonne et la Commission communautaire française pourraient dispenser d'autres actes administratifs pris en application de l'accord de coopération de l'obligation de motivation formelle consacrée par cette loi, alors qu'elles n'ont pas de compétence pour ce faire [15].

[14] Et non « le décret du Conseil régional wallon du 12 février 2004 relatif au Commissaire du Gouvernement pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution », comme il est écrit dans la disposition à l'examen.

[15] Sur les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en la matière, voir les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 55/2001 du 8 mai 2001 et n° 128/2001 du 18 octobre 2001.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

4. Selon la même troisième phrase de l'alinéa 7, la décision d'un Exécutif d'annuler un acte de FORMAFORM doit être notifiée « par lettre recommandée à FORMAFORM ».

Compte tenu de la possibilité de faire parvenir un document à son destinataire par la voie recommandée par des procédés électroniques [16], il y a lieu de remplacer les mots « lettre recommandée » par les mots « envoi recommandé ».

Article 13

1. Pour rendre le paragraphe 1er, alinéa 1er, conforme au principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, il faut y insérer le mot « public » entre le mot « appel » et les mots « à candidatures ».

Il va en effet de soi que, si l'appel à candidatures dont il est question à cet alinéa n'était pas public, le principe précité serait violé puisque la possibilité de donner suite à l'appel serait réservée au périmètre des seule personnes qui, compte tenu de la publicité effectivement réalisée, auraient pu en prendre connaissance. La voie d'un avis publié au *Moniteur belge* paraît à cet égard être la voie à suivre.

2. Le paragraphe 3 sera omis en ce que l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale le soin de déterminer les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant des entités fédérées.

Article 14

1. Il résulte de la règle d'arrondi figurant au paragraphe 5, alinéa 3, que, par exemple, une indexation de 1,01 % comme résultat de la division des indices santé d'arrivée et de départ sera arrondie à l'unité supérieure, soit une indexation de 2 %.

Compte tenu du caractère inusité de cette règle, il y aura lieu de vérifier si elle correspond bien à l'intention poursuivie.

2. Aux termes du paragraphe 5, alinéa 6,

> « [e]n outre, les Gouvernements de la Région wallonne et de la Commission communautaire française décident conjointement, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, des éventuelles dotations complémentaires à octroyer à FORMAFORM ».

[16] Voir les articles 43 et 44 du règlement (UE) 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 'sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE' et les articles XII.24 et suivants du Code de droit économique.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Interrogée sur les pouvoirs ainsi confiés aux « Exécutifs » [17], la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

> « Le montant actuel des dotations permet à Formaform de couvrir ses missions de base (art 3§ 2). L'accord de coopération prévoit des missions complémentaires, moyennant financement complémentaire des exécutifs. Les exécutifs peuvent donc décider d'éventuelles dotations complémentaires dans le respect des crédits budgétaires prévus à cet effet par le budget général des dépenses voté annuellement par les assemblées parlementaires concernées. Cette précision pourrait être ajoutée pour circonscrire l'habilitation donnée aux Exécutifs ».

Il ressort de ces explications que la disposition a pour seul objet de s'assurer qu'un financement des missions complémentaires de FORMAFORM ne puisse être décidé, dans le respect des crédits budgétaires, que sur une base conjointe et concertée.

La disposition à l'examen sera précisée en ce sens.

3. Au paragraphe 7, alinéa 4, la référence au paragraphe 2 de l'article 3 sera remplacée par une référence au paragraphe 4 de cette disposition.

4. L'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' énonce que

> « [l]a loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des Comptes ».

Or, l'article 10, § 1er, 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' prévoit que

> « [l]a Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics soumis à son contrôle ».

Afin de ne pas se méprendre sur l'identité de l'autorité compétente pour adopter les dispositions générales applicables au contrôle exercé par la Cour des Comptes, il convient d'insérer les mots « Conformément à l'article 10 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, » au début de la deuxième phrase de l'article 14, § 9.

[17] Et non aux « Gouvernements de la Région wallonne et de la Commission communautaire française » (voir l'article 1er, alinéa 1er, 2°, de l'accord de coopération).

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

Article 15

À l'alinéa 2, la notion d'« apports » sera précisée [18].

Article 18

1. Il résulte de l'article 13, § 1er, de l'accord de coopération que l'engagement du personnel a lieu après appel à candidatures et comparaison des titres et mérites des intéressés et de l'article 13, § 2, que l'emploi de « Dirigeant » est pourvu conformément à ces règles.

L'article 18, dont la lecture est particulièrement complexe, déroge à titre transitoire à ces règles en prévoyant en substance que l'ensemble des membres du personnel qui exercent actuellement une mission au sein du « projet FORMAFORM » seront transférés sur les emplois qui, au sein de l'organisme d'intérêt public en voie de création, correspondent aux missions qu'ils exercent actuellement dans ce « projet FORMAFORM ».

Ce transfert vaut également pour l'emploi de dirigeant de l'organisme, que les dispositions examinées attribuent, s'il en est d'accord, au « Directeur actuel du Centre de FORMAFORM ».

La section de législation n'aperçoit pas comment ces dispositions pourraient se concilier avec le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics pour les cas où les transferts réalisés sur ces bases s'effectueraient au bénéfice de personnes qui, par hypothèse, n'auraient pas elles-mêmes étés occupées par leur employeur public d'origine après un appel public à candidatures. Il en va de même pour les cas où le détachement des membres du personnel concernés au sein du « projet FORMAFORM », détachement qui leur donnerait maintenant le droit d'occuper au sein de l'organisme d'intérêt public FORMAFORM les emplois correspondant aux missions exercées dans le « projet FORMAFORM », aurait été réalisé sans mise en concurrence.

Compte tenu du caractère possiblement contentieux de l'article 18, il se recommande en tout cas de compléter son commentaire pour expliquer comment, *in concreto*, cet article peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'avec son corollaire de l'égal accès aux emplois publics.

2. Toutes les références à l'article 12 seront remplacées par des références à l'article 13.

[18] La question se pose de savoir si cette notion couvre, par exemple, les dotations générales de fonctionnement dont il est question à l'article 14, § 1er, alinéa 2, 1°, a), de l'accord, ainsi que la mise à disposition du bâtiment par la Région wallonne, qui est évoquée par l'exposé des motifs.

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

3. Aux termes de l'alinéa 1er du paragraphe 2, le bénéfice de cette disposition transitoire expirera

> « au plus tard un an à dater de l'entrée en vigueur des arrêtés fixant la situation administrative et pécuniaire du personnel de FORMAFORM, visés à l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 4 ».

Il résulte de l'observation générale n° 2 et de l'observation n° 2 formulée ci-avant que ce membre de phrase doit se lire comme suit :

> « au plus tard un an à dater de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération d'exécution fixant la situation administrative et pécuniaire du personnel de FORMAFORM, visé à l'article 13, § 1er, alinéa 4 ».

Sur le fond, dès lors que cette disposition implique des initiatives à prendre par les Exécutifs eux-mêmes et non par des tiers, il n'est pas pertinent de fixer une date limite au bénéfice de cette disposition transitoire. Il pourrait en effet se créer une discrimination entre les membres du personnel contractuel concernés selon que les Exécutifs ont organisé ou non dans le délai d'un an le transfert prévu par ce texte.

Ce membre de phrase doit être omis. Si les Exécutifs entendent achever ce processus transitoire dans le délai d'un an ainsi envisagé, il leur appartient de prendre les mesures d'organisation administrative pour y aboutir.

4. À l'article 18, § 2, alinéa 6, les mots « aux alinéas 2 et 4 » seront remplacés par les mots « aux alinéas 2 et 5 ».

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE RELATIVE À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Plusieurs dispositions de l'accord de coopération, par exemple les articles 3, § 3, alinéas 1er, 2°, et 2, et § 4, alinéa 2, 1°, et 5, § 5, contiennent des références aux dispositions dans lesquelles elles figurent elles-mêmes.

La rédaction de ces dispositions sera revue afin d'éviter que ces références soient ainsi présentées. Par exemple, l'article 3, § 3, alinéa 2, sera rédigé comme suit :

> « Dans l'exercice de ses missions visées au paragraphe 2 et au présent paragraphe, FORMAFORM [la suite comme au dispositif en projet] ».

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡

OBSERVATIONS RELATIVES À L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Intitulé de l'avant-projet et article 2

La date de l'accord de coopération, à savoir le 25 novembre 2021, sera mentionnée dans l'intitulé de l'avant-projet et dans le dispositif à l'article 2.

Article 1er

L'avant-projet ne réglant que des matières visées à l'article 127 de la Constitution, la mention relative à l'article 128 de la Constitution sera omise.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CHBWLCJCH-HAFHIYM‡