



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.971/2
du 25 avril 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
formation de base au numérique'

Le 4 février 2022, 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 et de l'Économie 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 prolongé jusqu'au 30 avril 2022 *, sur un avant-projet de décret 'relatif à la formation de base au numérique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre les 2 mars 2022 et 25 avril 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 Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2022.

* Par un courrier du 24 février 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet à l'examen contient un nouveau cadre législatif tendant à remplacer le décret du 3 février 2005 'sur le plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication' (« PMTIC ») pour offrir aux personnes en fracture numérique un dispositif de formation qui leur permet de se donner des compétences numériques de base nécessaires à leur insertion directe ou indirecte sur le marché de l'emploi en prenant pour référence le cadre européen des compétences numériques pour les citoyens (« DigCom »)¹.

Dans la mesure où le dispositif en projet contient des traitements de données à caractère personnel, il a été soumis à la formalité préalable obligatoire de la consultation de l'Autorité de protection des données.

Celle-ci a rendu un premier avis, portant le n° 208/2021 et daté du 16 novembre 2021².

Elle a notamment estimé que les éléments essentiels des traitements relatifs aux données des bénéficiaires des formations doivent figurer dans le projet et qu'en raison de l'ampleur des modifications requises, le texte en projet devait lui être représenté.

Concomitamment à la saisine de la section de législation du Conseil d'État, l'Autorité de protection des données a rendu un second avis, portant le n° 58/2022 et daté du 1^{er} avril 2022, sur l'avant-projet de texte modifié³.

Dans le cadre de ce second avis, l'Autorité de protection des données a reçu un document de l'administration contenant une analyse juridique relative aux observations qu'elle avait formulées à l'occasion de son avis n° 208/2021.

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

¹ https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en.

² <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-208-2021.pdf>.

³ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-58-2022.pdf>.

Dans son avis n° 58/2022 sur le texte modifié, elle estime que cette analyse doit notamment servir à compléter l'exposé des motifs et le commentaire des articles, en particulier sur les questions suivantes :

– une motivation détaillée du choix de suivre ou non les observations formulées par l'Autorité de protection des données (exposé des motifs) ;

– l'énoncé explicite des finalités (complémentairement au renvoi aux dispositions pertinentes du projet) liées à l'octroi d'un agrément ou d'un subside, au respect des conditions d'octroi de l'agrément ou du subside, au contrôle de ce respect ainsi qu'à l'évaluation du dispositif (commentaire de l'article 3) ;

– la justification relative au caractère nécessaire et proportionné de la mesure (commentaire de l'article 3) ;

– la justification relative aux destinataires des données (commentaire de l'article 3).

En conclusion, dans la ligne du souhait de l'Autorité de protection des données, l'exposé des motifs sera utilement complété afin de tenir compte des critiques qu'elle a formulées dans ses avis n°s 208/2021 et 58/2022. Il en ira de même en ce qui concerne les observations émises dans le présent avis.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1. La définition de « DigComp » est rédigée par l'alinéa 1^{er}, 3^o, dans des termes assez larges en ce qu'il est indiqué qu'il s'agit du « cadre européen des compétences numériques pour les citoyens ». Plusieurs autres dispositions essentielles à la détermination du contenu normatif du projet renvoient à cette définition.

Il convient de préciser cette référence.

2. Même si l'alinéa 2 autorise le Gouvernement à « identifier les référentiels de formation et d'évaluation visés à l'alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, », la formulation de ces 4^o et 5^o doit être clarifiée, l'expression « qui décline DigComp » étant peu explicite.

Article 3

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, 2^o, la catégorie de données à caractère personnel relative aux stagiaires intitulée « détails personnels » qui sont susceptibles d'être traitées est beaucoup trop large.

Afin de respecter le principe de proportionnalité, la disposition doit être reformulée pour permettre aux stagiaires concernés de savoir quelles sont les données visées par cette catégorie et en quoi leur traitement est nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie.

2. La rédaction du paragraphe 2, alinéa 3, doit être adaptée afin d'y insérer les mots « catégories de » entre les mots « détermine les » et « données ».

3. L'alinéa 4 du paragraphe 4 prévoit une dérogation à l'article 17 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD »).

Il y a lieu de préciser qu'il s'agit d'une dérogation aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 du RGPD.

Au demeurant, il ne peut s'agir que d'une dérogation qui entre dans les hypothèses prévues au paragraphe 3 de cette disposition et dans le respect des conditions énoncées par l'article 23 du RGPD.

Compte tenu du caractère large de la notion visée par l'expression « garantir le bon emploi des deniers publics », une explication sur le respect des articles 17 et 23 du RGPD figurera dans le commentaire de l'article 3, s'agissant notamment de la prise en considération du principe de proportionnalité.

Article 5

Au paragraphe 2, alinéa 2, il sera précisé, concernant les personnes en cellule de reconversion, que ce sont celles visées à l'article 11 du décret du 29 janvier 2004 'relatif au plan d'accompagnement des reconversions'.

Article 6

1. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, de préférence dans le commentaire de l'article, pourquoi, parmi les opérateurs privés de formation, seules les associations sans but lucratif ont la possibilité d'être agréées en cette qualité, ainsi qu'il résulte de l'alinéa 2, 1°, a), de l'article 6.

2. Tel que le 6° de l'alinéa 2 est rédigé, il en résulterait ce qui suit : dès qu'un seul des opérateurs de formation agréés en vertu du décret aura commencé à fonctionner et rencontrerait ainsi sur le territoire de la région de langue française « des besoins de formation de base au numérique » au sens de cette disposition, plus aucun opérateur de formation ne pourrait être agréé, quelle que soit la localisation de cet opérateur.

L'économie générale de l'avant-projet étant incompatible avec cette lecture et telle ne pouvant être l'intention, l'alinéa 2, 6°, doit être clarifié pour mieux traduire celle-ci.

3. Le 7° de l'alinéa 2 fixe au titre des conditions d'agrément des opérateurs de formation par le Gouvernement que ceux-ci disposent des moyens et ressources matériels et financiers nécessaires au déroulement des formations.

Il va de soi que l'exigence de moyens financiers suffisants ne pourrait viser ceux couverts par la subvention auxquels lesdits opérateurs pourraient prétendre si, comme le prévoit l'article 10, les opérateurs concernés respectent les conditions et les obligations visées par l'avant-projet ou en vertu de celui-ci.

Article 7

1. Le paragraphe 2, est rédigé de la manière suivante :

« L'agrément est délivré à l'opérateur de formation pour un nombre d'heures déterminé de formation agréées.

Le nombre d'heures de formation agréées peut être révisé selon les modalités déterminées par la Gouvernement ».

La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles le nombre d'heures de formation agréées pourrait être remis en question. Le commentaire de l'article 7 ne contient pas non plus d'élément sur ce point.

À défaut pour l'auteur de l'avant-projet de prévoir dans le dispositif les motifs pour lesquels un opérateur de formation pourrait voir ses heures agréées réduites en cours d'agrément, l'alinéa 2 du paragraphe 2 sera omis.

2. L'habilitation au Gouvernement contenue dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, peut porter sur la détermination des modalités relatives à l'agrément et au renouvellement d'agrément des opérateurs de formation mais elle n'est pas admissible en ce qu'elle est rédigée comme pouvant porter sur la fixation des conditions de ceux-ci.

Les mots « et les conditions » doivent être omis du paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

3. Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 16.

Article 10

1. Aux termes du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Gouvernement octroie annuellement une subvention « dans les limites des crédits budgétaires disponibles ».

L'avant-projet précisera, conformément aux exigences tirées du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, comment se réglera l'effet d'un éventuel épuisement des crédits budgétaires sur l'octroi des primes.

2. L'article 10 contient trois paragraphes. Le commentaire, qui en distingue quatre, doit dès lors être revu.

De même, le commentaire de l'article 11 doit être rectifié car cette disposition ne contient pas de paragraphe mais des alinéas.

Article 11

1. L'avant-projet institue une commission dont les missions sont définies à l'article 11, alinéa 1^{er}.

Il est prévu à l'article 11, alinéa 2, d'habiliter le Gouvernement à fixer la composition de cette commission ainsi que les modalités de fonctionnement de celle-ci.

Concernant la composition de la commission, il appartient au législateur décrétal de fixer lui-même sa composition eu égard aux missions qui lui sont confiées par l'article 11, alinéa 1^{er}, du même décret ⁴.

L'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet doit être revu et complété en ce sens.

2. La Commission instituée par l'article 11 gagnerait à être identifiée en lui attribuant une dénomination.

3. À l'article 11, alinéa 1^{er}, 5°, il y a lieu de remplacer les mots « de participer » par le mot « participe » et de remplacer les mots « de formuler » par les mots « et formule ».

Article 12

L'alinéa 1^{er} a pour objet de permettre au Gouvernement de désigner un expert en vue d'apporter un soutien pédagogique aux opérateurs de formation agréés.

Il n'est cependant pas prévu de critères concernant la désignation de cet expert. Il n'est pas davantage précisé, par exemple, si celui-ci doit être rémunéré ou non. L'habilitation figurant dans l'alinéa à l'examen, *in fine*, en tant qu'elle peut porter sur ces éléments, est trop large.

⁴ Dans le même sens, l'avis 54.507/2 donné le 13 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 20 février 2014 'relatif au plan langues et modifiant divers décrets en matière de formation professionnelle' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54507.pdf>).

L'article 12, alinéa 1^{er}, doit être complété en conséquence.

Article 16

La compatibilité de l'article 16, alinéa 2, avec l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, doit être assurée, ainsi que leur articulation.

Le dispositif sera complété en ce sens, de même que le commentaire des articles 7 et 16 sur ce point.

Article 17

L'article 17 est rédigé de la manière suivante :

« L'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Le Gouvernement peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1^{er} ».

Il en résulte que les autres dispositions en projet entreront en vigueur dix jours après la publication au *Moniteur belge* en application de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Selon le commentaire de la disposition,

« [c]ette disposition habilite le Gouvernement à fixer une date d'entrée en vigueur distincte de celle de l'avant-projet de décret en ce qui concerne une obligation des opérateurs de formation vis-à-vis du Forem – visée à l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o, – eu égard aux 'nécessités technologiques à mettre en place pour assurer la communication (...)' imposée par cette obligation (avis du Comité de gestion du Forem n° A 21/11), étant entendu que l'entrée en vigueur de cette dernière interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 2025 ».

La section de législation s'interroge sur la cohérence de ce choix étant donné que les dispositions en projet forment un tout.

Il est dès lors conseillé d'adapter la date d'entrée en vigueur en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT