



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.003/4
du 24 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire
française 'relatif à l'organisation des formations visant
l'apprentissage du français dans le cadre du parcours d'accueil
en Région de Bruxelles-Capitale'

Le 27 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'organisation des formations visant l'apprentissage du français dans le cadre du parcours d'accueil en Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE et Anne-Stéphanie RENSON, auditrices.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2024.

*

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que le comité de gestion de Bruxelles-Formation a été consulté alors que l'article 10, alinéa 1^{er}, du décret du 17 mars 1994 'portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle' énonce que « [l]e Collège soumet à l'avis du Comité de gestion de Bruxelles Formation tout avant-projet de décret ou d'arrêté tendant à modifier la législation ou la réglementation que Bruxelles Formation est chargé d'appliquer ». Or, l'article 2, 5^o, de l'avant-projet de décret à l'examen mentionne l'Institut dans la définition de la notion d'« opérateur de formation » et son article 4, alinéa 4, entend permettre au Collège de conclure notamment avec lui une convention pour l'organisation de formations linguistiques. Il convient par conséquent que le Collège demande l'avis de Bruxelles Formation.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dès lors que l'accord de coopération du 7 mars 2024 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune 'modifiant l'accord de coopération du 20 décembre 2018 relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale' modifie l'appellation du « parcours d'accueil » pour en faire un « parcours d'accueil et d'accompagnement », il y a lieu d'adapter l'intitulé et l'ensemble du dispositif de l'avant-projet en ce sens.

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé, les mots « en Région de Bruxelles-Capitale » seront remplacés par les mots « en région bilingue de Bruxelles-Capitale » conformément à la terminologie consacrée par l'article 4 de la Constitution.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Les mots « le décret dont la teneur suit » seront remplacés par les mots « le projet de décret dont la teneur suit »¹.

Article 2

1. Au 3°, les mots « conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune » seront insérés entre les mots « du 20 décembre 2018 » et les mots « relatif au parcours ».

2. Au 5°, les mots « le territoire bilingue de la région de Bruxelles-Capitale » seront remplacés par les mots « le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Chapitre 2 – Les formations

Par souci de cohérence avec l'article 2, 7°, l'intitulé du chapitre 2 sera complété par le mot « linguistiques ».

Une observation analogue vaut s'agissant des références aux formations aux articles 4 et 5.

Article 4

1. Au vu de la définition déjà contenue à l'article 2, 7°, et de l'article 3, l'alinéa 1^{er} est redondant et sera omis.

Dès lors, l'alinéa 2 commencera par les mots « Les formations linguistiques sont dispensées (la suite comme dans l'avant-projet) ».

2. L'alinéa 4 habilite le Collège à conclure des conventions avec les opérateurs de formation pour l'organisation de formations permettant d'atteindre les niveaux attendus.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-5.

L'exposé des motifs explicite à cet égard :

« Ce décret vise aussi les organismes qui pourront proposer des formations et organise, à cet effet, l'agrément, en ce compris les conditions d'agrément des associations agréées. Il prévoit qu'une subvention est octroyée aux associations agréées[e]s. Il est également prévu que les formations peuvent être organisées par un opérateur de formation non agréé en vertu du présent décret, mais avec lequel le Collège conclut une convention visant à l'organisation de cette formation. Pour ces opérateurs, le financement découlera de la convention à conclure » ².

Comme le rappelle régulièrement la section de législation :

« [...] la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration.

L'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. À la lecture de telles dispositions, les candidats doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation ³.

On peut tout au plus admettre le recours à la conclusion d'une convention entre le pouvoir subsidiant et le demandeur de subsides lorsqu'il s'agit uniquement de déterminer des aspects secondaires ou des modalités de détails lors de la mise en œuvre de la réglementation envisagée ou de préciser certains éléments propres à la situation particulière de l'allocataire » ⁴.

Compte tenu de la nécessité de garantir le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il incombe à l'auteur de l'avant-projet de définir, comme il le fait pour les associations agréées, le cadre minimal d'octroi et de contrôle des « subventions » des opérateurs de formation.

3. La formulation de l'alinéa 5 n'est pas adéquate, dès lors que le Collège ne pourrait pas agréer une association qui serait déjà agréée.

² Exposé des motifs, p. 1.

³ *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et l'autorité publique ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans un acte de portée générale expose en effet les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger sur le respect effectif des principes précités, lesquels ne sauraient être garantis, quelle que soit l'attention qu'y prêterait l'autorité, dans un système autorisant une juxtaposition de conventions au cours d'une longue période.

⁴ Avis 64.419/2 donné le 7 novembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2018 'fixant les modalités et les conditions d'octroi du subside visé à l'article 3ter de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente'. Voir également en ce sens l'avis 65.548/4 donné le 17 avril 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 3 mai 2019 'relatif à la lutte contre les violences faites aux femmes', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 826/1, pp. 18-28.

La même observation vaut s'agissant de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, par ailleurs redondant par rapport à l'article 4, alinéa 5.

Une solution pourrait être de remplacer, dans l'ensemble du dispositif, les mots « association agréée » par les mots « association de formation ». Selon les hypothèses, le dispositif se référerait ainsi aux « associations de formation » (lorsque celles-ci n'ont pas encore été agréées) et aux « associations de formation agréées » (lorsque celles-ci se sont vu octroyer un agrément).

4. À l'alinéa 5, ainsi que l'a confirmé la déléguée du Membre du Collège, l'habilitation faite au Collège d'arrêter la manière dont sont organisées les formations, la nomenclature et les critères de qualité des formations ne vaut que pour les formations linguistiques dispensées par les associations agréées.

Dans un souci de cohérence avec les formations dispensées par les associations agréées et afin de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, il incombe à l'auteur de l'avant-projet de définir, comme il le fait pour les associations agréées, les modalités d'organisation des formations par les opérateurs de formation.

5. À l'alinéa 5, interrogée quant à la portée du terme « nomenclature » (s'agit-il des différents modules des filières de formations linguistiques visés à l'article 5, § 2, 3^o ?), la déléguée du Membre du Collège a répondu :

« Oui. Il s'agit de l'enchaînement des modules par filière permettant d'atteindre les niveaux précisés dans l'accord de coopération. Elle précise les contenus et les niveaux du CECR attendus à l'issue de chacun des modules ».

Dans un souci de cohérence avec la terminologie utilisée à l'article 5, § 2, 3^o, les mots « la nomenclature » seront remplacés par les mots « les modules des filières de formations linguistiques ».

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient de préciser, dans un souci de clarté, qu'il s'agit de l'agrément « définitif ».

2. Au paragraphe 2, 1^o, les mots « décret de cohésion sociale du 30 novembre 2018 » seront remplacés par les mots « décret du 30 novembre 2018 relatif à la cohésion sociale ».

3. Au paragraphe 2, 2^o, outre le fait qu'il conviendrait de viser, non pas la « Région de Bruxelles-Capitale » mais la « région bilingue de Bruxelles-Capitale », il faut constater que cette exigence figure déjà à l'article 7, 2^o, du décret du 30 novembre 2018 et est dès lors inutile.

4. Au paragraphe 2, 3^o, les mots « relatives à l'apprentissage du français » seront remplacés par le mot « linguistiques ».

5. Au paragraphe 2, 5°, il convient de supprimer la préposition « à ».
6. Au paragraphe 2, 6°, interrogée quant à la portée de la notion de « locaux et de l'équipement nécessaire et adéquat », la déléguée du Membre du Collège a précisé qu'il s'agissait de la « taille de locaux permettant d'accueillir le nombre d'apprenants prévus, suffisamment lumineux et pourvu d'aération, tables et chaises, tableau ou support nécessaire à la dispense des formations, éventuellement rétroprojecteur, apprécié par l'inspection de l'administration ».

Dans un souci de sécurité juridique et de respect des articles 10 et 11 de la Constitution, le dispositif gagnerait à être complété sur ce point, le cas échéant par une habilitation au Collège, afin de définir plus précisément les locaux et équipements requis.

7. Interrogée quant à la portée du paragraphe 3 (celui-ci signifie-t-il qu'il serait possible d'agréer provisoirement une association qui ne remplirait aucune des conditions visées au paragraphe 2 ?), la déléguée du Membre du Collège a répondu :

« Non, ce n'est pas la volonté mais certaines conditions ne seront rencontrées qu'à posteriori, ce qui justifie l'agrément provisoire. Seule la première condition (agrément en cohésion sociale) sera vraiment exigée en amont ».

Le dispositif sera par conséquent précisé en ce sens.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de la déléguée du Membre du Collège, les mots « opérateurs de formation agréés » seront remplacés par les mots « associations agréées ».

Article 9

L'article 9 emploie la notion de « jour ouvrable ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jour ouvrable » exclut le dimanche et les jours fériés légaux mais non le samedi, qui est un jour ouvrable ⁵.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendra de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que les samedi, dimanche et jours fériés légaux.

⁵ Voir, par exemple, C.E. (8^e ch.), 20 mai 2010, n° 204.165, Piret et C.E. (8^e ch.), 11 février 2014, n° 226.375, Libert.

Article 11

Le paragraphe 6 habilite le Collège à déterminer « des conditions plus précises relative[s] à l'utilisation de système informatique ». Or, l'avant-projet ne contient aucune disposition relative à l'utilisation de système informatique, dont les conditions d'utilisation seraient susceptibles d'être précisées par le Collège.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Membre du Collège a répondu :

« Il s'agit d'une possibilité d'apporter des précisions ultérieurement et de faire en sorte que le Collège dispose d'emblée de l'habilitation nécessaire ».

Cette habilitation est identique à celle déjà prévue par l'article 8/1, § 6, de l'accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune 'relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale', que l'article 11 de l'accord de coopération du 7 mars 2024 vise à insérer dans l'accord de coopération du 20 décembre 2018. Elle est dès lors inutile et sera omise.

Article 12

1. Afin d'assurer la cohérence avec la terminologie utilisée par le Code des sociétés et des associations, les mots « du Conseil d'administration » seront remplacés par les mots « de l'organe d'administration ».

2. De l'accord de la déléguée du Membre du Collège, dans un souci de sécurité juridique, le mot « secret » sera remplacé par les mots « secret professionnel ». Il sera par ailleurs utilement précisé qu'« en cas d'infraction, l'article 458 du Code pénal s'applique »⁶.

Article 13

Il sera précisé que le décret du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale' a été modifié par les décrets du 9 mai 2019 et du 10 juin 2022⁷.

⁶ Voir la suggestion formulée par la section de législation dans son avis 59.001/2 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 mars 2016 'modifiant le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr, 2015-2016, n° 252/1, pp. 17-22.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138 et formule F 4-3-2.

Article 14

L'article 14 habilite le Collège à arrêter des mesures transitoires pour les associations qui sont conventionnées et subventionnées en application du décret du 18 juillet 2013 que l'article 13 entend abroger.

Le commentaire de l'article dispose toutefois :

« Cette disposition règle le droit transitoire.

Il est ainsi notamment prévu que le Collège peut agréer, avec effet à la date d'entrée en vigueur du décret, un opérateur de formation agréé qui était agréé en application du décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil à la date d'entrée en vigueur du décret. Cet agrément est définitif (d'une durée de 5 ans). En effet, l'agrément antérieur justifie qu'il ne faut pas d'évaluation intermédiaire spécifique ».

Interrogée à cet égard, la déléguée du Membre du Collège a répondu :

« Les commentaires des art. 13 et 14 ont été inversés. Le but de l'art. 14 est d'agréer des opérateurs qui étaient déjà agréés sur base de l'ancienne législation ».

Il est pris acte de cette explication.

Article 16

Afin de davantage respecter le principe de la séparation des pouvoirs, il convient d'encadrer le pouvoir du Collège de déterminer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet en prévoyant une date ultime d'entrée en vigueur du dispositif à l'examen ⁸.

Cela étant, cette date d'entrée en vigueur ne pourra en tout état de cause pas être antérieure à celle de l'accord de coopération du 7 mars 2024.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁸ *Ibidem*, recommandations n^{os} 154 à 154.1.2 et formule F 4-5-2-1.