CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 52.967
N° dossier parl. : 7359

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 1er décembre 1992 portant
1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et
2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue

---

Avis du Conseil d'État

(13 novembre 2018)

Par dépêche du 27 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière et un texte coordonné de la loi modifiée du 1er décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue, tenant compte des modifications en projet sous avis.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 septembre 2018.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

L'institut national pour le développement de la formation professionnelle continue, ci-après « INFPC », a été créé par la loi du 1er décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue, puis modifiée, entre autres, par celle du 21 juillet 2012[1], qui a notamment étendu le champ des missions de l'INFPC.

Le projet de loi sous examen vise à transposer les recommandations que la Cour des comptes a formulées dans son rapport spécial sur les établissements publics datant de 2015. Les modifications concernent la composition du conseil d'administration ainsi que son fonctionnement et la

[1] Loi du 21 juillet 2012 modifiant la loi modifiée du 1er décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue.

fixation des indemnités et des jetons de présence, la composition d'un conseil scientifique destiné à assister le conseil d'administration pour les activités liées à l'Observatoire national de la formation et l'institutionnalisation du bureau du conseil d'administration.

Examen des articles

Article 1er

Par l'article sous examen, les auteurs du projet de loi entendent remplacer, à chaque occurrence, les termes « ministre de l'Éducation nationale » par ceux de « ministre ayant l'Institut national pour le Développement de la Formation professionnelle continue dans ses attributions ».

À la lecture du texte coordonné joint au dossier, le Conseil d'État constate toutefois que les auteurs ont omis de remplacer les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » à trois endroits du texte. En effet, à l'endroit des missions énumérées à l'article 2, point 5, de la loi précitée du 1er décembre 1992, il est prévu que l'INFPC prépare les documents d'analyse pour les plans de formation soumis par les entreprises au « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » et à l'article 3, paragraphe 1er, de la même loi, le conseil d'administration de l'INFPC se voit composé, entre autres, de deux représentants du « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ». Finalement, à l'article 11*bis*, paragraphe 1er, alinéa 9, il est prévu que le plan de développement du centre approuvé est « arrêté par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État part de l'hypothèse qu'il s'agit ici d'un simple oubli de la part des auteurs qu'il y a lieu de redresser.

Si la lecture du Conseil d'État ne correspondait pas à la volonté des auteurs, il y aurait lieu de s'interroger sur la composition du conseil d'administration de l'INFPC, étant donné que celui-ci compte deux représentants du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, tandis que les autres ministres concernés ne comptent qu'un seul représentant. S'il était dans la volonté du législateur de conférer plus de voix au ministre de tutelle, cette volonté ne se verrait plus respectée dans le cas où l'INFPC ne relèverait plus de la compétence du ministre de l'Éducation nationale.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Au point 2°, il est disposé que le membre suppléant du président du conseil d'administration est le vice-président du même conseil. Contrairement à la procédure de nomination du président, celle du vice-président au sein du conseil n'est pas explicitement prévue. Du fait de sa qualité de suppléant, on pourrait croire que le vice-président exercera sa fonction au sein du conseil d'administration uniquement en l'absence du président.

Or, selon la lecture du Conseil d'État, le vice-président est censé être un membre effectif du conseil d'administration, étant donné que l'article 5 du projet de loi sous avis introduit un article 3*ter* dans la loi précitée du 1er décembre 1992 qui instaure un bureau du conseil d'administration composé de cinq membres du conseil d'administration, dont notamment le vice-président. Ainsi, ne faudrait-il pas, dans un souci de précision, prévoir explicitement de quelle façon est désigné le vice-président ? Dans l'hypothèse où le vice-président serait un membre effectif du conseil d'administration, le Conseil d'État suggère de ne pas utiliser le terme « suppléant » pour désigner la personne qui remplace le président dans ses fonctions lorsque celui-ci est empêché. Le Conseil d'État comprend qu'en cas d'empêchement, la présidence du conseil d'administration sera assurée par le vice-président et estime qu'il devra être suppléé à l'absence du président par un représentant du même ministre ou de la même chambre dont est issu le président et qui siégera comme simple membre du conseil d'administration. Dans la négative, la composition du conseil d'administration, telle que prévue à l'article 3, point 1), de la loi précitée du 1er décembre 1992, ne serait plus respectée à partir du moment où le vice-président est le suppléant du président dans l'hypothèse où ils représenteraient des ministres ou des chambres différents.

À toutes fins utiles, le Conseil d'État propose de rédiger le point 2° comme suit :

> « 2° Au paragraphe 3 sont apportées les modifications suivantes :
>
> a. à l'alinéa 1er, le terme « ministères » est remplacé par celui de « ministres » ;
>
> b. l'alinéa 1er est complété comme suit :
>
> « <u>En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace dans ses fonctions.</u> » ;
>
> c. l'alinéa 2 est remplacé par l'alinéa suivant :
>
> « Le président <u>et le vice-président</u> du conseil d'administration <u>sont nommés</u> par le Gouvernement en conseil sur proposition du ministre. » ;
>
> d. à l'alinéa 3, le chiffre « 3 » est remplacé par le terme « cinq » ; ».

Au point 4°, lettre a., les auteurs ont commis l'erreur de ne pas reprendre la phrase liminaire de l'alinéa 1er qu'il s'agit de remplacer, ce qui n'est pas cohérent par rapport au texte coordonné joint en annexe. Il faudrait donc reprendre la phrase liminaire dans la disposition sous avis. Par ailleurs, à la lettre f), il est fait mention d'un « règlement d'ordre interne ». Toutefois, à l'article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi qu'il s'agit de modifier, ce dernier est appelé « règlement interne ». Il y a donc lieu d'aligner la terminologie.

Au point 5° et à condition que les auteurs suivent le Conseil d'État dans sa proposition de texte faite à l'endroit du point 2°, il faudrait lire « [l]e président du conseil d'administration représente l'Institut judiciairement et extrajudiciairement », à moins que les auteurs n'entendent explicitement conférer la qualité de représenter l'INFPC de façon simultanée au président et au vice-président, ce qui est inconcevable.

Au point 6° est introduit un paragraphe 8 dont l'alinéa 3 prévoit que « [s]auf détachement de fonctionnaires de l'État, le personnel est lié à l'Institut par un contrat de louage de services de droit privé ». Or, à

l'alinéa 1er, il est prévu que le directeur général est engagé sous le régime d'un contrat de louage de services de droit privé. Le Conseil d'État estime donc que le directeur ne peut pas être un fonctionnaire détaché, mais que les autres membres du personnel peuvent avoir le statut de fonctionnaire détaché.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Au paragraphe 2, il est indiqué que le bureau du conseil d'administration est composé de cinq membres, dont le président et le vice-président du conseil d'administration. Tout en renvoyant à ses observations émises à l'endroit de l'article 3 concernant le remplacement du président par le vice-président et, à condition que les auteurs suivent le Conseil d'État dans sa proposition de texte ci-avant, celui-ci estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir des dispositions spécifiques quant au remplacement du président pour les réunions du bureau.

Étant donné que les autres membres du bureau sont spécifiquement désignés pour faire partie du bureau, le Conseil d'État comprend le souci des auteurs d'organiser un mécanisme de suppléance. Or, il conçoit difficilement qu'un membre suppléant fasse directement partie du bureau, sans pour autant avoir siégé régulièrement au conseil d'administration. Voilà pourquoi il paraît plus efficace, en ce qui concerne le représentant de la Chambre des salariés, que ce soit le deuxième représentant de cette chambre, siégeant effectivement au conseil d'administration, qui le remplace dans ses fonctions de membre du bureau, et non pas son suppléant, qui ne siège pas régulièrement au conseil d'administration. Il en est de même en ce qui concerne le remplacement des représentants des chambres professionnelles patronales, qui seraient, dans la logique du Conseil d'État, remplacés par le membre effectif restant du conseil d'administration également issu d'une chambre professionnelle patronale. En outre, à l'instar de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, le Conseil d'État recommande aux auteurs de se référer aux « chambres professionnelles patronales ».

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que l'institution du bureau ne peut se faire qu'à l'issue de la composition du conseil d'administration et après la nomination des président et vice-président. Ainsi, il est superfétatoire de prévoir une durée du mandat de membre du bureau, à moins de vouloir fixer une durée inférieure à celle de membre du conseil d'administration, ce qui ne semble pas être l'intention des auteurs qui proposent une durée de cinq ans.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État suggère le libellé suivant :

« Art. 3*ter*.

1) […]

2) Le bureau est composé de cinq membres du conseil d'administration, à savoir :

1. du président et du vice-président du conseil d'administration ;

2. d'un représentant de la Chambre des salariés ;

3. de deux représentants des chambres professionnelles patronales, nommés d'un commun accord par les chambres concernées.

En cas d'empêchement du représentant de la Chambre des

salariés, celui-ci est remplacé par le deuxième membre du conseil d'administration représentant la Chambre des salariés.

En cas d'empêchement d'un représentant d'une chambre professionnelle patronale, celui-ci est remplacé par le troisième membre du conseil d'administration représentant une des chambres professionnelles patronales.

[…] ».

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le point 1° est superfétatoire et à omettre, étant donné que l'article 13, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, prévoit déjà que « [s]i une loi se réfère à la « Chambre des comptes » […], ces termes s'entendent […] comme « Cour des comptes » […] ».

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État rappelle que les institutions ou organismes prennent une majuscule au premier substantif seulement. Partant, il convient d'écrire, à titre d'exemple, « ministre ayant l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue dans ses attributions ».

Intitulé

Pour caractériser les énumérations à l'intitulé, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°…).

En outre, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1er

Le Conseil d'État préconise de supprimer les termes « , désignée ci-après « la loi », » étant donné que les dispositions modificatives ultérieures emploient déjà les termes « de la même loi », de sorte qu'il est superfétatoire d'introduire une forme abrégée pour la loi qu'il s'agit de modifier.

Par ailleurs, à la lecture du texte coordonné, le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs est d'introduire une forme abrégée pour désigner le ministre compétent à sa première occurrence et d'avoir par la suite uniquement recours au terme « ministre ». Toutefois, le texte proposé par les auteurs entend insérer la dénomination complète du ministre à chaque occurrence. Par conséquent, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 1er de la manière suivante :

« **Art. 1er.** À l'exception de l'article 3, paragraphe 2, il y a lieu de remplacer, dans l'ensemble de la loi modifiée du 1er décembre 1992 portant […], les termes « ministre de l'Éducation nationale » par celui

de « ministre ». »

Article 3

Dans les énumérations moyennant des lettres alphabétiques minuscules, celles-ci sont à faire suivre par une parenthèse fermante (a), b), c),…).

Suite à l'observation à l'endroit de l'article 1er et afin de respecter l'ordre numérique des dispositions du texte qu'il s'agit de modifier, le Conseil d'État propose d'insérer un point 2° nouveau qui prend la teneur suivante :

« 2° Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les termes « ministre de l'Éducation nationale » par ceux de « ministre ayant l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue dans ses attributions, désigné ci-après « ministre » ». »

Les points suivants sont à renuméroter en conséquence.

Au point 3° (4° selon le Conseil d'État), il y a lieu de placer une majuscule en début de phrase pour écrire :

« Le paragraphe 4 est remplacé par la disposition suivante : »

Article 4

Il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« **Art. 4**. À l'article 3*bis* de la même loi, le paragraphe 1er est remplacé par la disposition suivante :

[…] ».

Il est indiqué d'écrire « […], désigné ci-après « Observatoire » », étant donné que l'article élidé « l' » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 5

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire :

« **Art. 5.** À la suite de l'article 3*bis* de la même loi, il est inséré un article 3*ter* libellé comme suit : […] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes