

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.486/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 3 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux incitants financiers à la formation des travailleurs occupés par les entreprises", a donné le 6 décembre 2002 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée comme suit :

Considérant que l'arrêté du 23 juillet 1998 n'a jamais été notifié sur base de l'ancien règlement d'encadrement communautaire des aides à la formation et, lors de la mise en application du nouveau Règlement CE n° 68/2001 de la Commission, qu'il a été jugé non conforme à celui-ci;

Considérant que la Commission avait pris, avant l'adoption du nouveau règlement d'exemption, des mesures utiles à l'égard des Etats membres afin que ceux-ci modifient les régimes d'aides non notifiés;

Considérant que l'application des mesures utiles a eu pour conséquence de rendre caduque, aux yeux de la Commission, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juillet 1998 précité à dater du 1^{er} mars 2000 mais que la Commission a toutefois pris en considération la volonté du Gouvernement wallon de préparer une nouvelle base légale, conforme au prescrit communautaire, pour ses régimes d'aide à la formation;

Considérant qu'il s'impose dès lors, sans délai, de faire entrer en vigueur le présent texte, qui constituera ainsi une base légale aux incitants financiers à la formation, dont le chèque-formation, et conforme au Règlement CE N° 68/2001;

Considérant enfin que tout retard dans le processus législatif pourrait amener la Commission à déclarer illégales les aides actuelles à la formation octroyées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juillet 1998."

*

* *

Observations générales

1. Contrairement à ce qui est expliqué dans l'exposé des motifs, aucune disposition de l'avant-projet ne prévoit les limites du cumul de différentes aides, conformément à l'article 6 du Règlement n° 68/2001 précité, lorsque le cumul est admis (article 7, § 5, et 16, § 3). Cette lacune doit être comblée. C'est sous cette réserve que le présent avant-projet ne doit pas être préalablement notifié à la Commission européenne.

.../...

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet autorisent le Gouvernement à adapter, modifier, déroger, au contenu du décret, ce qui ne peut être admis.

Tel est le cas des articles 8,15, § 5, et 21, § 2, alinéa 2.

A l'article 4, § 4, il est cependant précisé que l'adaptation a pour but d'"assurer la conformité du présent décret à l'article 87 et suivants du Traité instituant la Communauté européenne".

Des habilitations permettant à l'exécutif de modifier des dispositions décrétales dans la mesure où cela est nécessaire pour mettre ces dispositions en conformité avec le droit européen sont admissibles ¹.

Il convient cependant de rédiger l'avant-projet de manière à ce qu'il puisse être adapté également aux normes dérivées de droit communautaire.

Il est cependant permis de se demander s'il est bien nécessaire de prévoir un mécanisme d'adaptation pour un décret qui cessera de produire ses effets au 30 décembre 2006.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet contiennent des délégations excessives au Gouvernement.

Tel est le cas :

- 1° de l'article 21, § 1^{er}, en tant qu'il vise les "modalités de contrôle et les sanctions";
- 2° de l'article 10, alinéa 3, en tant qu'il vise les conditions du retrait ou de la suspension de l'agrément comme opérateur de formation.

⁽¹⁾ Voir l'avis 21.545/8, donné le 23 avril 1992, sur un avant-projet devenu le décret du 25 juin 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van begroting 1992.

Si, comme l'a envisagé la représentante du ministre, les sanctions visées à l'article 21, § 1^{er}, consistent en un remboursement de la subvention, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est également attirée sur le fait que cette question est déjà réglée dans la section 3 du chapitre III du titre premier des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Le décret ne peut intervenir pour régler le contrôle de l'emploi des subventions relevant de son domaine de compétence qu'en prévoyant un régime plus sévère ou plus contraignant que celui qui résulte des lois coordonnées, précitées.

4. Certaines personnes morales visées à l'article 4, § 1^{er}, 1^o, peuvent servir de cadre à l'exercice de professions indépendantes. Tel est le cas, par exemple, d'un cabinet d'avocat constituant un groupement d'intérêt économique.

Par ailleurs, il résulte de l'article 7, § 3, que les chèques-formation peuvent servir à payer les heures de formation suivies notamment par "toute personne affiliée en tant qu'indépendant à titre principal auprès de l'Institut national d'Assurances sociales pour travailleurs indépendants en tant que gérant ou associé actif et exerçant son activité dans un siège principal d'activités situé en région de langue française".

Il en résulte que les collaborateurs indépendants qui ne sont pas associés ne pourront bénéficier des formations. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas les raisons de cette exclusion.

5. Les articles 12 et 22 disposent que le Gouvernement confie au Forem certaines missions.

Il convient, soit d'habiliter le Gouvernement à remplir les missions mentionnées, sans autre précision, soit de les confier directement au Forem.

6. L'article 7, § 1^{er}, dispose que les chèques-formation peuvent être acquis par les petites et moyennes entreprises "auprès de l'émetteur désigné par le Gouvernement". Il semble cependant résulter de l'article 12, 4^o, que c'est le Forem qui désignera l'émetteur. Cette ambiguïté doit être levée.

.../...

Observations particulières

Dispositif

Article 4

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, mentionne le "groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification" comme s'il s'agissait d'une forme de personne morale, au même titre que les sociétés commerciales, le groupement européen d'intérêt économique ou le groupement d'intérêt économique. Le "groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification" est une forme juridique inconnue dans notre droit. D'ailleurs, l'exposé des motifs précise qu'il doit avoir la forme d'un groupement d'intérêt économique.

Il n'y a donc aucune raison de mentionner spécifiquement, dans l'article 4, § 1^{er}, le "groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification".

Si l'auteur de l'avant-projet entend appliquer des règles particulières au groupement d'intérêt économique qui serait un groupement d'employeurs ayant notamment pour objet l'insertion et la qualification, il lui appartient de définir préalablement ce qu'est un tel groupement.

2. Pour plus de clarté, il convient d'écrire au paragraphe 1^{er} :

"1° être exploité par une personne physique, par une société commerciale, une société civile à forme commerciale, un groupement européen d'intérêt économique ou un groupement d'intérêt économique, à l'exception ...".

La même observation vaut pour l'article 13, alinéa 1^{er}, 1°.

3. Si l'avant-projet exclut les personnes morales de droit public, les intercommunales de développement ne pourront bénéficier de l'aide prévue, comme semble le considérer l'exposé des motifs.

.../...

4. Il n'appartient pas au Gouvernement de définir des notions aussi connues que "personne physique", "personne morale de droit public" ou qui sont déjà définies dans d'autres législations, tel l'article 839 du Code des sociétés pour le Groupement d'intérêt économique ou la loi du 12 juillet 1989 portant diverses mesures d'application du Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique.

La notion de personne morale constituée sous la forme d'une société commerciale doit être divisée en "société commerciale" et "société civile à forme commerciale", ces deux notions n'ayant pas à être définies.

En tout état de cause, les termes utilisés dans le décret doivent évidemment être définis dans le décret lui-même et non dans un arrêté d'exécution.

La même observation vaut pour l'article 13, alinéa 2.

Article 5

1. L'exposé des motifs explique que les règles communautaires en matière d'aides d'Etat, spécifiques à certains secteurs, n'excluent pas systématiquement du bénéfice des aides à la formation ces secteurs d'activité mais limitent l'intensité de l'aide.

Il est, dès lors, contradictoire de prévoir à l'article 5 que ces secteurs pourront être exclus du bénéfice des chèques-formation, qui plus est par une décision du Gouvernement prise sur le fondement des critères assez flous mentionnés à la seconde phrase.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison les exclusions (ou limitations) fondées sur les critères mentionnés à la seconde phrase ne s'appliquent qu'aux secteurs soumis à des règles communautaires spécifiques.

La même observation vaut pour l'article 14.

.../...

Article 7

1. Le paragraphe 3 dispose que "les chèques-formation sont destinés à payer les heures de formation suivies auprès d'un opérateur de formation".

Cette disposition manque de précision. L'exposé des motifs explique que les chèques-formation sont destinés à couvrir (en tout ou en partie ?) le salaire des travailleurs, les honoraires du formateur et les frais liés à l'organisation. Cette précision devrait figurer dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, la référence à l'article 4.7. du Règlement CE n° 68/2001 trouverait mieux sa place dans le paragraphe 3 qu'à l'article 10, alinéa 1^{er}, qui concerne non pas les coûts admissibles des formations mais la vérification de ces coûts.

2. Le Conseil d'Etat se demande ce que l'auteur de l'avant-projet entend par "partie présenteielle".

Article 9

1. Les articles 7, § 3, 9 et 10, font état tantôt d'un "agrément" tantôt d'une "certification".

Il résulte des explications de la représentante du ministre que la certification par un audit n'est qu'une des conditions permettant d'obtenir l'agrément.

L'avant-projet doit être modifié afin de traduire clairement cette intention.

2. Au 3°, les mots "qui peuvent faire l'objet d'un paiement à l'aide de chèques-formation" paraissent superflus et doivent être omis.

3. Il résulte de l'exposé des motifs que d'autres conditions d'agrément existent que celles mentionnées à l'article 9 : respect des législations sociales, fiscales et des conditions (lesquelles ?) édictées par le décret et son arrêté d'exécution.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que toutes les conditions d'agrément doivent être mentionnées à l'article 9.

Article 10

A l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat s'interroge s'il ne convient pas de viser également les opérateurs de formation et non pas uniquement la petite ou moyenne entreprise.

Article 11

Au 1°, in fine, il convient d'écrire "... afin d'accroître ses compétences".

Articles 9 et 11

L'avant-projet doit préciser qui agréé les opérateurs de formation et les formations.

Article 12

Au 2°, il convient de remplacer les mots "l'égalité des chances et des genres" par les mots "l'égalité des chances entre travailleurs et plus particulièrement entre les hommes et les femmes".

La même observation vaut pour l'article 22, 1°, et pour l'article 23, alinéa 2, 3°.

.../...

Chapitre II. Des crédits - adaptations

Le chapitre mentionne tantôt des "crédits adaptation" tantôt des "subventions".

Il y a lieu de désigner une même chose par une expression unique.

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, 1^o et 2^o, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de neuf euros ou de six euros "par heure de formation".

Article 16

1. Il convient que l'avant-projet de décret mentionne quelles sont les catégories de "coûts inhérents à la formation qualifiante" couvertes par la subvention.

Par ailleurs, la référence à l'article 4.7. du Règlement CE n° 68/2001 trouverait mieux sa place dans le paragraphe 1^{er} qu'à l'article 20, alinéa 3, qui concerne non pas les coûts admissibles des formations mais la vérification de ces coûts.

2. Au paragraphe 2, in fine, si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire : "et définit le nombre minimal de travailleurs pour que la formation puisse être considérée comme collective".

Article 18

Pour assurer la cohérence entre les termes de l'alinéa 1^{er}, 3^o, et ceux de l'alinéa 2 qui font référence à la notion d'organe, il est préférable de viser au 3^o "les organisations représentatives des travailleurs représentés au sein de la délégation syndicale, si l'entreprise ... (la suite comme au projet).

.../...

Article 19

Pour plus de clarté, il convient que l'avant-projet précise, tout d'abord, que la formation qualifiante peut être dispensée sous la forme du tutorat qui consiste dans une formation dispensée par un travailleur âgé de cinquante ans et plus en vue de transmettre des compétences à de jeunes travailleurs recrutés par l'entreprise.

Article 25

Le Conseil d'Etat a été saisi ces derniers temps de plusieurs projets visant à compléter, par un 10° et même par un 11°, la liste de l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels (avant-projet de décret "relatif aux chèque-formation à la création d'entreprises" et avant-projet de décret "relatif à l'agrément des services de placement").

Il convient d'assurer la cohérence entre ces projets.

Article 26

Pour que l'article 26, seconde phrase, soit compréhensible, il convient d'écrire, in fine : "restent exemptés durant une période de six mois après le 30 décembre 1996".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS