ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 35.642/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 26 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif au plan d'accompagnement des reconversions", a donné le 22 juillet 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limitera son examen au fondement légal du 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, le projet appelle les observations ci-après.

*

* *

Selon la note au Gouvernement [1] :

> "Le projet a pour objectif de donner une base légale à la mise en oeuvre d'un plan d'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement adapté à leurs situations et de préciser les conditions de mise en oeuvre de ce plan de manière systématique."

L'avant-projet de décret présente plusieurs défauts de conception qui sont développés ci-après, touchant notamment, à la difficulté d'identifier le rôle des institutions et organismes qui interviennent dans l'adoption et la mise en oeuvre du plan d'accompagnement des reconversions, ci-après dénommé le plan, ainsi qu'à son mécanisme de financement. De telles difficultés rejailliront finalement sur sa mise en oeuvre.

1. Selon l'article 1er de l'avant-projet de décret :

> "Le présent décret règle, en partie, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127, § 1er de celle-ci."

---

(1) L'avant-projet de décret est accompagné d'un commentaire des articles mais pas d'un exposé des motifs comme c'est l'usage.

La section de législation rappelle qu'en principe un même décret ne peut régler à la fois des matières régionales et des matières transférées en application de l'article 138 de la Constitution [2].

2. Certaines dispositions désignent d'une manière générale l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi en tant qu'organisme [3] ou en signifiant, de manière implicite, ses services alors que d'autres dispositions mentionnent, avec plus de précision, le comité de gestion [4] qui en est l'organe; il en résulte une structure peu claire du texte et une grande difficulté d'identifier les auteurs de décisions.

Lorsqu'une compétence est conférée à une autorité, il y a lieu d'en identifier l'organe habilité à l'exercer.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet prévoient l'intervention de "représentants des travailleurs" :

a) à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, ceux-ci demandent l'élaboration du plan à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (ci-après "l'office");

b) à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, ceux-ci interviennent aux côtés des organisations représentatives des travailleurs pour collaborer à la rédaction par l'Office du projet de plan;

---

(2) Voy. notamment l'avis 34.965/2, donné le 8 mai 2003, sur un avant-projet de décret "relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées" et l'avis 28.600/2, donné le 1er mars 1999, sur un projet de décret relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, devenu le décret du 6 mai 1999 (Doc. parl., C.R.W., session 1998-1999, n° 499/1).

(3) Voy. notamment les articles 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, 5, alinéas 1er et 4, 6, alinéas 1er et 2, 7, 9, 11, alinéa 2, et 12, alinéa 1er.

(4) Voy. notamment les articles 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, § 2, 5, alinéa 3, 11, alinéa 2 et 12, alinéa 2.

c) selon l'article 5, alinéa 1er, ils signent avec l'employeur une "convention" qui servira de base à l'élaboration du plan par l'Office;

d) selon l'alinéa 3 du même article, ils signent une "convention de partenariat" avec l'Office à la suite de l'accord du comité de gestion de l'Office sur le plan;

e) selon l'article 7, alinéa 1er, dernière phrase, ils exercent "l'autorité" sur les accompagnateurs sociaux désignés au sein de la cellule de reconversion;

f) selon l'article 12, alinéa 1er, ils "cogèrent" avec l'Office les cellules de reconversion.

Pour l'application du décret en projet, l'article 2, § 1er, alinéa 2, renvoie à la notion de "représentants des travailleurs" telle qu'elle est définie à l'article 1er, 4°, de l'arrêté royal du 24 mai 1976 [5] sur les licenciements collectifs, à savoir :

> "... les délégués du personnel au conseil d'entreprise ou, à défaut, la délégation syndicale du personnel de l'entreprise ou, à défaut, les organisations syndicales représentées à la commission paritaire compétente."

Si l'on peut admettre que les "représentants des travailleurs" interviennent dans la négociation et la mise au point d'un plan d'accompagnement des reconversions d'une entreprise frappée par un licenciement collectif, à la suite d'une convention qu'ils ont conclue avec le chef de l'entreprise, il y a lieu, compte tenu de la nature de l'avant-projet de décret et du type d'actes juridiques que celui-ci envisage, d'éviter que les représentants des travailleurs soient habilités, d'une part, à exercer sur les accompagnateurs sociaux de la cellule de reconversion une "autorité" en dehors de tout lien juridique (article 7, alinéa 1er) et, d'autre part, à assurer la cogestion des cellules de reconversion (article 12, alinéa 1er). Ces situations exigent que ceux qui sont amenés à poser de tels actes disposent de la capacité juridique ad hoc.

---

(5) C'est par erreur que l'avant-projet mentionne la date du 21 mai 1976. La même remarque vaut pour l'article 3, alinéa 2.

4. L'avant-projet manque de cohérence quant à la procédure d'adoption du plan. En effet, à lire l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, le comité de gestion de l'Office marque son accord sur le projet de plan rédigé par l'Office - il faut comprendre ses services [6] - en collaboration avec les organisations représentatives des travailleurs et les représentants des travailleurs au sein de l'entreprise alors que, selon l'article 5, alinéa 1er, de l'avant-projet :

> "Le projet de plan est adopté par le comité de gestion de l'Office. Le plan est établi par l'Office en tenant compte de la convention négociée entre l'employeur qui licencie et les représentants de travailleurs."

L'avant-projet reste en défaut de préciser qui établit respectivement le projet de plan et le plan [7].

En outre, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est que l'adoption du plan soit précédée de la négociation d'une convention avec l'employeur de l'entreprise qui procède à un licenciement collectif, la chronologie des phases qui conduisent à l'adoption de ce plan devrait être fixée avec soin en veillant à préciser, dans la mesure du possible, les délais dans lesquels ces étapes doivent être accomplies, en tout cas en ce qui concerne l'intervention des organes de l'Office.

Dans le respect du principe de bonne administration, il serait judicieux d'éviter le recours à des instruments juridiques et à des organes paraissant faire double emploi, comme le plan d'accompagnement et la convention de partenariat, d'une part, ou les comités d'accompagnement et les cellules de reconversion, d'autre part.

5. Le calcul du nombre de travailleurs licenciés détermine la mise en oeuvre du décret en projet ainsi que l'organisation du plan par l'Office et son financement à charge du budget de la Région wallonne. L'article 3, alinéa 1er, de l'avant-projet dispose

---

(6) Voy. l'observation 2 ci-dessus. Au demeurant, on peut se demander comment le comité de gestion "marque son accord", ce qui est une forme d'approbation, sur un projet qui émane des services sur lesquels il exerce son autorité hiérarchique.

(7) Quant à la mise en oeuvre du plan, une incertitude similaire plane à la lecture combinée de l'article 7, première phrase, et de l'article 11.

que le calcul de ce nombre "peut" comprendre les travailleurs qui ont été licenciés dans l'année qui précède la date de la décision de cessation des activités. Le texte est cependant en défaut de prévoir dans quels cas il sera fait application de ce critère.

L'alinéa 2 du même article contient une habilitation excessive donnée au Gouvernement; le texte en projet ne prévoit ni les circonstances dans lesquelles elle pourra être mise en oeuvre ni les limites dans lesquelles elle pourra s'exercer.

L'article 11, alinéa 3, appelle la même observation.

6. Il se dégage de l'ensemble de l'avant-projet de décret une incertitude quant à la nature du plan et à son mode de financement: s'agit-il d'une nouvelle mission confiée à l'Office que celui-ci est chargé de mener à bien au moyen d'une prise en charge financière complémentaire [8] aux ressources visées à l'article 27 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, modifié par le décret du 13 mars 2003 [9], ou s'agit-il d'une subvention organique des plans à la demande des représentants des travailleurs qui initient chaque mise en oeuvre de cette procédure [10] ?

Dans cette dernière hypothèse, l'article 10 de l'avant-projet reste en défaut de préciser le mode de calcul du "coût moyen maximum d'intervention par travailleur" et à qui cette somme sera transférée.

---

(8) La note au gouvernement commente comme suit l'impact budgétaire: "Le financement des plans d'accompagnement et des reconversions se fait au travers d'une allocation allouée à l'Office par la Région pour assurer la mise en oeuvre et le fonctionnement des plans. (...)"

(9) L'article 27, § 1er, du décret du 6 mai 1999, précité a été complété par le décret du 13 mars 2003 de l'alinéa suivant: "Lorsque le Gouvernement confie toute autre activité à l'Office, les implications budgétaires sont traduites en ajustements, après concertation entre le Gouvernement et le comité de gestion portant notamment sur les publics cibles et les objectifs à atteindre."

(10) Voy. l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°.

7. Alors que l'initiative de demander l'élaboration d'un plan est prise par les représentants des travailleurs de l'entreprise ou du secteur concerné et que la mise en oeuvre de chaque plan est assurée par une équipe spécifique composée d'agents de l'Office et d'accompagnateurs sociaux désignés par la convention visée à l'article 5 [11] "prioritairement parmi les travailleurs licenciés et (qui) ont une expérience reconnue par les autres travailleurs licenciés", l'avant-projet de décret prévoit, à l'article 7, alinéa 2, que :

> "Les accompagnateurs sociaux sont répartis suivant les critères de représentativité tels que prévus par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de son autorité, moyennant accord entre les organisations syndicales."

Or, le Conseil d'État n'aperçoit pas, s'agissant de plans d'accompagnement des restructurations dans le secteur privé, pour quelle raison il est fait référence à la loi du 19 décembre 1974 qui concerne le secteur public. Cela ne correspond d'ailleurs ni au critère visé à l'article 6, dernier alinéa, ni à ce qu'explique le commentaire de l'article.

8. L'avant-projet de décret contient encore d'autres imperfections. Ainsi, l'article 2, § 1er, alinéa 2, mentionne "un concordat judiciaire par abandon d'actif". L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la loi du 17 juillet 1997 "relative au concordat judiciaire" a supprimé le concordat par abandon d'actif.

*

* *

Dans l'ensemble, il est possible de concevoir le mécanisme en projet de manière à mieux articuler chacune des étapes des procédures d'adoption et de mise en oeuvre des instruments que l'avant-projet de décret tend à organiser, ce qui implique que les autorités et les organismes soient mieux identifiés, notamment quant à la

---

(11) L'article 7 doit mieux préciser quelle est celle des deux conventions visées à l'article 5 auxquelles il renvoie : la première est négociée avec l'employeur qui licencie (alinéa 1er) et la seconde est une convention de partenariat signée avec l'Office (alinéa 3).

détermination et à la compétence de leurs organes. Ceci assurera non seulement la sécurité juridique et la transparence des mécanismes prévus mais aussi la mise en oeuvre de moyens financiers régionaux en conformité avec les règles organiques en la matière.

Il résulte des observations qui précèdent que l'avant-projet de décret doit être fondamentalement repensé.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	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 M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE M.-L. WILLOT-THOMAS