



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.245/4
du 11 mai 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'relatif à l'apprentissage industriel'

Le 8 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 mai 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif à l'apprentissage industriel'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mai 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2016.

^(*) Par courriel du 14 avril 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à apporter une série de modifications à la loi du 19 juillet 1983 'sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés' (ci-après « la loi du 19 juillet 1983 »).

Dans son avis 15.040/1, la section de législation du Conseil d'État avait relevé¹ :

« Tout comme les projets au sujet desquels le Conseil d'État a donné son avis respectivement les 7 juillet 1980 (L. 13.650/1), 29 décembre 1980 (L. 13.847/1) et 21 janvier 1981 (L. 13.890/VR), le présent projet a pour objet de réglementer de manière détaillée l'apprentissage 'de professions exercées par des travailleurs salariés'.

[...]

Par souci de clarté, il faut relever au préalable que les diverses dispositions du projet ne sont pas toutes de la même nature : celles du titre II concernent l'institution du contrat d'apprentissage (articles 3 à 42) alors que celles du titre III ont trait à l'organisation de l'apprentissage, où le rôle des commissions paritaires est prépondérant (articles 43 à 56).

Les dispositions du titre II (articles 3 à 42 de l'avant-projet) règlent la conclusion du contrat d'apprentissage, la forme et le contenu de celui-ci, les obligations du patron et de l'apprenti, la suspension de l'exécution du contrat d'apprentissage et sa résiliation. Elles s'inspirent manifestement des dispositions concernant les contrats du travail contenues dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats du travail. Elles constituent le statut juridique de l'apprentissage et, comme ces dernières dispositions, elles sont de droit civil car elles relèvent du droit des contrats.

On peut souligner que les dispositions du titre II forment un ensemble autonome ; leur nature juridique n'est pas affectée selon que la pratique de la profession choisie s'acquiert dans le secteur industriel ou dans le cadre de la formation des classes moyennes [...].

Enfin, le statut du contrat d'apprentissage, comme celui du contrat de travail, revêt une ampleur et une importance telles que les dispositions qui l'établissent ne peuvent être considérées comme une matière complémentaire pour l'exercice d'une

¹ Avis 15.040/1 donné le 23 février 1983 sur un projet devenu la loi du 19 juillet 1983 (*Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 644/1, pp. 12-14).

autre compétence, telle que celle relative à la formation postscolaire et parascolaire ou à la reconversion et au recyclage professionnels, et pour laquelle on pourrait invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil d'État estimait dans son avis du 21 janvier 1981 et estime toujours que les dispositions relatives au statut du contrat d'apprentissage constituent une matière en soi, dont le caractère civil est constant et à l'égard de laquelle la compétence de l'autorité nationale, en l'occurrence le législateur national, ne peut être sérieusement mise en doute.

Les dispositions du titre III, en revanche, règlent l'organisation de l'apprentissage. C'est par la commission paritaire intéressée ou au sein de celle-ci que sont définies les professions pour lesquelles un contrat d'apprentissage peut être conclu que sont établis un règlement d'apprentissage et un programme de formation et qu'est constitué un comité d'apprentissage. La surveillance directe de la bonne exécution du contrat d'apprentissage est confiée, selon le cas, au conseil d'entreprise, à la délégation syndicale ou aux organisations représentatives des travailleurs.

Ces dispositions ont un caractère administratif institutionnel du même type que celles portées par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, dont elles sont en quelque sorte le prolongement ».

2. Depuis le 1^{er} juillet 2014, la Communauté germanophone est compétente pour « les systèmes de formation en alternance, dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée en alternance avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation » en vertu de l'article 4, 17°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rétabli par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (articles 4 et 67, alinéa 1^{er}) et rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles' pour la Communauté germanophone.

Selon les développements de la proposition de loi spéciale devenue la spéciale du 6 janvier 2014 précitée ² :

« La proposition prévoit que les communautés deviennent pleinement compétentes en matière de systèmes de formation en alternance dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation. En vertu de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribue la compétence en matière de formation professionnelles aux communautés, celles-ci sont déjà compétentes, notamment, pour la formation à la création d'entreprise et à l'exercice d'un travail indépendant. Dans ce cadre, elles sont compétentes pour la formation qui est suivie sous la forme d'un apprentissage dans une entreprise, en ce compris la relation contractuelle entre l'entrepreneur-formateur et l'apprenti.

Jusqu'à présent, il a été considéré que l'apprentissage industriel, défini comme étant l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés, était resté une compétence fédérale, et ce, en raison de son lien étroit avec la relation entre un employeur et un travailleur salarié, laquelle relève du droit du travail. Force est

² *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 22-23.

toutefois de constater que l'apprentissage industriel présente un lien plus étroit encore avec la compétence communautaire en matière notamment d'enseignement et de formation professionnelle et que la recherche de compétences homogènes justifie que la formation en entreprise relève d'un seul et même législateur, compétent pour la formation professionnelle, que cette formation ait pour objectif l'accès à une profession indépendante ou une formation salariée. En outre, les particularités du contrat d'apprentissage et de la convention d'immersion professionnelle les distinguent si clairement du contrat de travail (à savoir son objet, l'indemnité d'apprentissage, ...), que confier la plénitude de la compétence aux communautés pour régler la relation contractuelle entre un entrepreneur-formateur et un apprenti ne porte pas préjudice à la plénitude de la compétence du législateur fédéral en matière de droit du travail.

Il s'agit des matières en tout cas actuellement réglées par la loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés, ainsi que par les arrêtés y relatifs pris en exécution de celle-ci, et par les articles 104 à 112 de la loi-programme du 2 août 2002 qui règlent la convention d'immersion professionnelle. Les communautés disposent en la matière d'une pleine compétence de législation, d'exécution, de contrôle et de financement.

Ce transfert de compétence ne fait pas obstacle à la compétence fédérale en matière de droits et obligations du stagiaire concerné et de son patron dans le cadre de la sécurité sociale ».

L'auteur de l'avant-projet est donc compétent pour modifier tant les titres I, III et IV de la loi du 19 juillet 1983 que le titre II de celle-ci ³.

3. Cependant, les articles 19, alinéa 4, 24, 5°, 25, § 4, 46 et 63 de la loi du 19 juillet 1983, modifiés par les articles 24, 29, 30, 53 et 66 de l'avant-projet fixent des règles relevant du droit du travail qui indirectement sont appelées à avoir un impact en matière de sécurité sociale, matières qui au demeurant sont restées de la compétence fédérale.

Dans ces matières, il ne revient pas à l'auteur de l'avant-projet de définir ou de modifier le champ d'application de la législation fédérale et il va de soi que les règles de la loi du 19 juillet 1993 ainsi réservées à l'autorité fédérale continuent à s'appliquer aux apprentis industriels visés par l'avant-projet de décret.

³ Voir notamment l'avis 40.689-40.690-40.691/AG donné le 11 juillet 2006 sur des avant-projets devenus la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/001, p. 92), la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2721/001, p. 97) et la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2722/001, p. 110) :

« 14. Le législateur fédéral est en principe compétent en matière de droit civil en vertu de sa compétence résiduelle. Les communautés et les régions ne peuvent élaborer de règles en la matière que dans la mesure où celles-ci peuvent être considérées comme s'inscrivant dans les compétences qui sont attribuées ou encore sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

15. Sa compétence résiduelle permet au législateur fédéral d'élaborer des règles générales en matière de droit des obligations, des contrats et de la responsabilité. [...] Ces règles s'appliquent alors aussi aux matières relevant de la compétence des communautés et des régions, à tout le moins aussi longtemps que celles-ci n'ont pas elles-mêmes adopté des dispositions spécifiques fondées sur leurs compétences explicites ou implicites dès lors que les conditions pour ce faire sont remplies ».

En effet, l'article 4, 17°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'entend pas déroger à l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de celle-ci, selon lequel l'autorité fédérale est seule compétente pour le droit du travail et la sécurité sociale.

Par conséquent les articles 24, 29, 30, 53 et 66 de l'avant-projet doivent être revus.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5 de l'avant-projet prévoit qu'une entreprise est autorisée à former un apprenti industriel par groupe entamé de dix travailleurs.

Selon le commentaire de l'article,

« Les entreprises occupant 10 travailleurs ou moins peuvent conclure au maximum un contrat d'apprentissage industriel en Communauté germanophone. Ensuite, le nombre de contrats d'apprentissage industriel augmente d'une unité par tranche complète de 10 collaborateurs. Ainsi, des entreprises comptant quinze collaborateurs peuvent occuper au plus un apprenti industriel et des entreprises de 20 travailleurs, deux ».

Il y a une discordance entre le dispositif et le commentaire de l'article. Il convient de supprimer cette incohérence.

Article 11

Au 5° en projet, il y a lieu de remplacer également le mot « apprentissage » par les mots « apprentissage industriel ».

Article 13

L'article 8 de la loi du 19 juillet 1983, modifié par l'article 12 de l'avant-projet, prévoit que tout contrat d'apprentissage industriel par lequel le patron engage un apprenti industriel en vue de lui faire acquérir une formation est nul s'il n'est pas conclu conformément aux dispositions de la loi.

Selon l'article 13, 1°, de l'avant-projet (article 9, alinéa 1^{er}, en projet), la nullité du contrat d'apprentissage visé à l'article 8 ne peut être opposée aux droits et obligations de l'apprenti industriel qui découlent de l'application de la loi.

Le commentaire de l'article précise à cet égard :

« Les mots 'droits de l'apprenti' sont remplacés par 'droits et obligations de l'apprenti' sur la base de l'avis émis le 29 février 2016 par le Conseil économique et social ».

Or, comme il ressort de l'article 10 de la loi du 19 juillet 1983, les dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution sont des dispositions impératives visant à protéger les intérêts des apprentis industriels.

Conformément à l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, le décret garantit notamment le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables. Dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

À défaut d'une justification particulière, il n'y a pas lieu d'insérer les mots « et obligations » à l'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi.

Articles 50, 54 et 57

Il y a lieu de rappeler que l'organisation de l'apprentissage entretient des rapports étroits avec la matière de l'enseignement. La reconnaissance des formations en alternance dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel relève en effet de l'enseignement obligatoire ⁴.

⁴ Ainsi, selon l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire', modifié par les décrets du 17 octobre 1994, du 31 août 1998 et du 26 avril 1999,

« § 1^{er}. Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans.

L'obligation scolaire est à temps plein jusqu'à la fin de l'année scolaire intervenant pendant l'année civile au cours de laquelle le mineur atteint l'âge de quinze ans. Elle comporte au moins les deux premières années de l'enseignement secondaire de plein exercice. Elle ne peut en aucun cas se prolonger au-delà de l'année scolaire prenant fin durant l'année civile au cours de laquelle le mineur atteint l'âge de seize ans.

La période d'obligation scolaire à temps plein est suivie d'une période d'obligation scolaire à temps partiel. Il est satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel en poursuivant l'enseignement secondaire à horaire réduit ou une formation reconnue comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire.

Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

1° enseignement à horaire réduit, l'enseignement qui comprend moins de semaines par an ou de périodes par semaine que le nombre fixé pour l'enseignement à temps plein ;

2° formation, tous les types de formation visés à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

§ 2. L'enseignement et la formation dispensés au mineur soumis à l'obligation scolaire doivent contribuer à son éducation ainsi qu'à sa préparation à l'exercice d'une profession ».

Or, dans cette matière, l'article 24, § 5, de la Constitution a imposé « un principe de légalité renforcé »⁵.

L'avant-projet contient des habilitations très larges au Gouvernement et aux commissions contrat d'apprentissage industriel :

– le Gouvernement détermine, après avis de l'Institut pour la formation et la formation continue dans les classes moyennes et les PME, les conditions particulières et les modalités d'agrément et de retrait d'agrément du responsable de la formation (article 50, 5°, de l'avant-projet) ;

– le règlement d'apprentissage industriel, lequel détermine notamment les professions pour lesquelles un contrat d'apprentissage industriel peut être conclu, éventuellement, par profession, les différents niveaux de qualification, la durée de l'apprentissage par profession et, le cas échéant, par niveau de qualification, ..., est établi par le Gouvernement sur la proposition de la commission contrat d'apprentissage industriel compétente (article 54, 9°, de l'avant-projet) ;

– les commissions contrat apprentissage industriel établissent, par profession, un modèle de programme de formation, lequel mentionne notamment le contenu et la programmation et la formation, la durée de l'apprentissage industriel et la possibilité, lorsque l'apprentissage industriel de la profession le requiert, de conclure plusieurs contrats d'apprentissage industriel (article 57, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet).

Ces habilitations sont trop larges et méconnaissent l'article 24, § 5, de la Constitution.

Par conséquent, les articles 50, 54 et 57 de l'avant-projet doivent être revus.

⁵ Voir, notamment, l'avis 53.355/2 donné le 10 juin 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 27 juin 2013 'relatif à la formation de base dans la formation et la formation continue dans les classes moyennes et les P.M.E'.

Article 67

Dans la phrase liminaire de l'article 67 de l'avant-projet, il convient de remplacer les mots « et 16 janvier 2012 » par les mots « , 16 janvier 2012 et ... 2016 »⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ Il s'agit du projet de décret 'portant des mesures en matière d'Emploi', adopté par le Parlement le 25 avril 2016 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2015-2016, n° 107/3), non encore publié au *Moniteur belge* lorsque le présent avis est donné.