



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.499/2
du 6 juin 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux incitants financiers octroyés aux entreprises partenaires de la formation en alternance, aux apprenants en alternance et pour les coaches sectoriels'

Le 30 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'relatif aux incitants financiers octroyés aux entreprises partenaires de la formation en alternance, aux apprenants en alternance et pour les coaches sectoriels'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juin 2016.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 :

‘La réforme des incitants financiers de la formation en alternance doit impérativement entrer en vigueur au début de l'année de formation scolaire 2016-2017, soit le 1^{er} septembre 2016 ;

Qu'il s'agit, en effet, d'éviter au maximum les périodes de chevauchement entre les différents dispositifs, sachant que les dispositifs réformés vont à l'encontre d'une égalité de traitement entre les bénéficiaires et que l'objectif de la réforme de l'alternance, dans laquelle s'inscrit la réorganisation des incitants financiers à la formation en alternance, vise notamment à supprimer les concurrences entre jeunes et entre opérateurs, pour aboutir à l'équation un jeune = un jeune, un opérateur = un opérateur et une entreprise = une entreprise ;

Que le système actuel, défavorable à l'IFAPME et aux jeunes qui y sont formés est préjudiciable à une alternance de qualité et a entraîné une diminution du nombre de jeunes formés à l'IFAPME ;

Que, si les incitants actuels restent d'application à la rentrée académique prochaine, ils mettront à mal l'équilibre budgétaire du nouveau système d'incitants ;

Que retarder l'entrée en vigueur des nouveaux incitants retardera également l'atteinte des objectifs que ces incitants doivent rencontrer, à savoir faire de l'alternance une filière d'excellence en agissant sur la qualité de l'encadrement dans les centres et au sein des entreprises ; en favorisant l'accrochage du jeune en formation et en contribuant à l'augmentation du nombre de places de stage de qualité ;

Qu'il est de l'intérêt des opérateurs de formation, des apprenants et des entreprises partenaires de la formation en alternance que cette réforme démarre le plus vite possible et que ces intervenants puissent connaître le contenu de la réforme avant la rentrée scolaire ;

Que la session du Parlement wallon se clôture le 20 juillet 2016 et que la dernière commission *ad hoc* doit se tenir le 5 juillet 2016’.

[...]

‘La formation en alternance est une compétence partagée par plusieurs niveaux de pouvoir ;

Que pour assurer la cohérence, dans l'intérêt des jeunes formés, de longues concertations [ont] eu lieu tant avec la Communauté française et les cabinets des Ministres de l'enseignement successives qu'avec la Commission communautaire française ;

Qu'il y a lieu pour ce faire de recourir à la technique des Gouvernement[s] quadripartites ;

Que c'est également un dispositif prioritaire pour les partenaires sociaux, mais en raison d'enjeux différents en fonction qu'on se situe du côté patronal ou du côté syndical ;

Que cette thématique fait en outre partie des six thématiques débattues avec le groupe des partenaires sociaux wallons dans le cadre de la préparation du Pacte pour l'Emploi et la Formation qui s'appuie sur un consensus entre les partenaires sociaux, ce qui explique pour partie les délais des négociations ;

Qu'au niveau des partenaires sociaux sectoriels, l'alternance fait également partie des axes prioritaires développés dans le cadre des conventions sectorielles conclues par la Région wallonne et la Communauté française avec les secteurs ;

Qu'elle fait en outre l'objet d'un transfert de compétences suite à la VIème Réforme de l'État qui a nécessité la transposition de législations fédérales transférées directement à la Région ou dont l'exercice a été transféré à la Région par la Communauté française ;

Qu'un texte est d'ailleurs actuellement soumis à la Section de Législation du Conseil d'État relatif au transfert du contrat d'apprentissage industriel et des bonus stage et bonus démarrage de manière à légitimer l'IFAPME à gérer les bonus pendant la période transitoire précédant l'entrée en vigueur des nouveaux incitants ;

Que l'articulation entre les différentes mesures de développement de la formation en alternance et entre les différents niveaux de débats afin de fixer des objectifs partagés, centrés sur le développement et l'employabilité des apprenants en alternance explique pourquoi le dossier arrive au Conseil d'État en juin' ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 3

1. Les paragraphes 1^{er} et 2 de la disposition examinée disposent en ce sens que le Gouvernement « peut » octroyer à l'entreprise l'incitant financier dont ces paragraphes prévoient l'existence et les conditions d'octroi.

Si l'intention est que le Gouvernement, dans la limite des crédits budgétaires disponibles qui est énoncée par le texte en projet, alloue les incitants concernés chaque fois qu'une entreprise remplit les conditions d'octroi fixées par le décret, il convient – aux paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er} – de remplacer les mots « peut octroyer » par « octroie » et, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de remplacer les mots « peut bénéficier » par « bénéficie ».

Si l'intention est de permettre au Gouvernement de subordonner l'octroi des incitants à d'autres critères, il convient de l'habiliter en ce sens et d'encadrer la délégation éventuelle, dans le respect de l'égalité qui doit prévaloir entre les différents bénéficiaires potentiels.

En tout état de cause, il ne saurait être admis que, sous le couvert des mots « peut octroyer », le Gouvernement soit appelé à déterminer au cas par cas qui parmi les demandeurs peut se voir octroyer l'incitant sans que les critères utilisés pour ce faire aient été préalablement déterminés par voie générale et abstraite, soit par le décret lui-même, soit par le Gouvernement sur la base d'une habilitation régulièrement donnée.

2. À l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, la subvention en faveur de l'entreprise est notamment subordonnée à la condition selon laquelle « l'apprenant a réussi la première année de formation en alternance, telle que visée au 3°, ou est admis dans le niveau supérieur après un minimum de 270 jours sous contrat d'alternance ».

La question se pose de savoir, sous l'angle du principe d'égalité, pourquoi la réussite de l'apprenant constitue une condition d'octroi de la subvention dont peut bénéficier l'entreprise alors que la subvention dont peut bénéficier l'apprenant pour le motiver (article 5 de l'avant-projet) ne dépend quant à elle pas de sa propre réussite, le tout dans un système encadré par un accord de coopération qui prévoit que l'apprenant a l'obligation de « fréquenter assidûment les cours ou les formations et participer aux évaluations formatives et certificatives » (article 2, § 2, 3°, de l'accord).

L'auteur de l'avant-projet doit donc pouvoir justifier cette condition d'octroi au regard du principe d'égalité.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, les mots « et 4, alinéa 1^{er}, 1° à 3°, de l'accord » paraissent inadéquats dans la mesure où les dispositions auxquelles il est ainsi renvoyé n'imposent aucune condition que « l'entreprise » devrait respecter.

4. La paragraphe 3 est rédigé de manière peu claire et soulève à ce titre deux difficultés.

D'une part, il n'apparaît pas si l'habilitation donnée au Gouvernement est de nature réglementaire, comme semble le laisser entendre l'objet du texte, ou individuelle, comme le laisse supposer au contraire l'usage des mots « décision spécialement motivée ».

D'autre part, il n'apparaît pas si l'adaptation des montants financiers ne peut être motivée que par « l'évolution des législations et réglementations relatives à la formation en alternance et aux aides aux entreprises » et par « des avis et rapports » de l'O.F.F.A. ou s'il est seulement requis que le Gouvernement motive formellement sa « décision » et que, dans sa motivation, ces éléments doivent être pris en compte.

La disposition sera revue.

Article 5

Il est renvoyé aux observations 1 et 4 formulées sous l'article 3.

Article 6

1. L'alinéa 1^{er} doit être revu : si l'aide envisagée « peut prendre la forme d'une aide telle que déterminée par ou en vertu du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement », elle ne pourra alors être allouée que conformément à ce que prévoit ce décret, auquel cas la disposition examinée est inutile, et elle ne pourra donc pas à la fois être une aide visée par le décret du 25 avril 2002 et être allouée selon les « critères d'attribution » établis par le Gouvernement.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} sera omis ou clarifié quant au rapport à établir entre l'aide prévue par l'article 6 et les aides qui peuvent être allouées sur la base du décret du 25 avril 2002.

2. Il est renvoyé aux observations 1 et 4 formulées sous l'article 3.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT