CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.104/2
du 12 avril 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la convention de stage, à la convention de stage de pratique professionnelle, à l'agrément des entreprises, au stage découverte métiers et au stage d'observation obligatoire dans la formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises'

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Le 13 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de la Région wallonne de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la convention de stage, à la convention de stage de pratique professionnelle, à l'agrément des entreprises, au stage découverte métiers et au stage d'observation obligatoire dans la formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 avril 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2023.

---

* Par un courriel du 14 février 2023.

*

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 3, alinéas 1er et 2, 4, alinéa 1er, 6, 1°, *in fine*, 7, alinéas 2 et 4, 9, § 2, 16, § 3, alinéas 2 et 3, 20, 9°, et 36, alinéa 1er, confèrent des habilitations réglementaires à Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et petites et moyennes Entreprises (ci-après : « l'IFAPME » ou « l'Institut »).

Dans son avis 55.756/2 donné le 28 avril 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux formations et aux évaluations dans la formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises', la section de législation a observé ce qui suit :

> « D'innombrables dispositions du projet confient une compétence de nature réglementaire à l'IFAPME.
>
> L'attribution d'une compétence réglementaire à un organisme public ou à ses organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge en ce qu'il est porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.
>
> Si, dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissible certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence déléguée.
>
> En l'espèce, l'ensemble des habilitations données à l'IFAPME pour agir par la voie réglementaire seront réexaminées par l'auteur du projet au regard des principes rappelés ci-avant » [1].

La même observation vaut pour le projet à l'examen.

[1] Avis 55.756/2 donné le 28 avril 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux formations et aux évaluations dans la formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises', observation générale n° 2.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La plupart des dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 8, § 2, de l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne 'relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises', remplacé par l'accord de coopération du 4 juin 2003, approuvé par le décret du 17 juillet 2003.

L'alinéa 1er du préambule doit être précisé et complété sur ce point.

2. L'article 5, § 3, du décret du 17 juillet 2003 'portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises' procure un fondement juridique aux titres 6 et 7 du projet.

L'alinéa 2 du préambule doit être complété sur ce point.

3. Le préambule doit être complété par les visas des trois arrêtés abrogés par les articles 60 à 62 du projet.

4. L'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie ne constituant pas une formalité obligatoire, sa mention figurera, après les visas, sous la forme d'un considérant [2].

DISPOSITIF

Article 2

La référence faite par le 10°, *in fine*, aux « missions visées à l'article 20, 1° à 5° et 9° » n'apparaît pas adéquate.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 25 et formule F 3-3.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Alors que l'intention semble être de viser le référent qui exerce ces missions, le texte, sur le plan grammatical, peut être compris comme visant « l'Institut » et non le « collaborateur ou la collaboratrice » qualifié de « référent ». En outre la mention des « missions visées à l'article 20, 1° à 5° et 9° » est inadéquate dès lors que, d'une part, le projet confie au « référent » d'autres missions que celles « visées à l'article 20, 1° à 5° et 9° » [3] et que, d'autre part, l'article 20 ne fait expressément mention du « référent » qu'en ses 3° et 4°.

La définition sera précisée et clarifiée à la lumière de cette observation.

Article 4

À l'alinéa 2, les mots et signes « , tel que défini à l'article 2, 6° » sont inutiles et seront dès lors omis.

Article 6

Le 1° énonce que le stagiaire doit répondre aux conditions d'accès d'une formation relevant de la filière de formation de chef d'entreprise conformément à toute disposition législative ou réglementaire ou, à défaut, conformément aux modalités fixées par l'Institut.

Pour plus de clarté et pour assurer le principe de sécurité juridique, il convient de renvoyer aux dispositions législatives et réglementaires pertinentes, à tout le moins à l'article 44 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2000 'relatif aux cours de formation dans la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises'.

Article 7

Compte tenu de l'emplacement, dans l'alinéa 4, de l'habilitation relative aux conditions et aux modalités d'accomplissement des actes qui y sont envisagés, il se recommande, eu égard à ce qu'énonce déjà l'alinéa 2, de déplacer cette habilitation à la fin de cet alinéa 4.

[3] Voir les articles 9, § 1er, alinéa 2, 12, 15, alinéa 1er, 1°, 5°, 6°, 10° à 14° et 25°, 17, 8°, 20, 4°, 21, § 2, alinéa 1er, 23, alinéa 1er, 3 , 24, alinéas 2 et 3, 25, §§ 1er et 3, 26, alinéa 2, 28, alinéa 1er, 31, § 2, 1°, 32, § 2, 1°, 4°, 7° et 8°, 35, § 2, 2°, 37, § 2, 40, 42, alinéas 1er et 2, 43, § 2, 44, § 2, alinéa 1er, et 45, § 3.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Articles 12, 20 et 24

Aux termes de l'article 12, alinéa 2, première phrase,

« [l]e référent joue le rôle de médiateur en cas de désaccord entre les parties ».

La deuxième phrase du même alinéa prévoit qu'en cas d'échec de cette médiation ou d'inexécution de celle-ci, l'Institut est saisi des difficultés rencontrées ou des manquements de l'une ou des deux parties. Selon la troisième phrase du même alinéa, l'Institut peut alors prendre les sanctions prévues par les articles 26, 27 et 47.

Il en résulte que, selon l'article 12, alinéa 2, c'est le référent qui peut agir en qualité de médiateur en cas de désaccord entre les parties, le rôle de l'Institut paraissant se limiter à celui d'un organisme sanctionnateur.

Pourtant, l'article 20, 5°, e), investit l'Institut d'une mission de

> « conciliateur en cas de difficultés rencontrées dans le cadre de la formation en alternance, par l'entreprise ou par le stagiaire »

avant que l'article 24, alinéa 3, ne confie à nouveau ce rôle au référent puisqu'avant que chaque partie mette éventuellement fin à la convention de stage cette disposition prévoit que

> « [l]e référent organise préalablement un moment de concertation avec les parties voire une phase de conciliation entre les parties lorsque celle-ci s'avère opportune ».

La cohérence du dispositif sur ces questions doit être rétablie tout en veillant à l'unité du vocabulaire utilisé.

Articles 13, 18 et 19

L'article 13 prévoit un régime particulier de prescription des « actions naissant de la convention de stage ».

Interrogée quant au fondement légal de la disposition, la déléguée du Ministre a indiqué que « cette disposition est une assimilation de l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail » sans pour autant se référer à un autre fondement légal.

L'article 18 prévoit pour sa part un régime de responsabilité particulier « [e]n cas de dommages causés par le stagiaire à l'entreprise ou à des tiers, dans l'exécution de sa convention de stage ».

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

En ce qui concerne le fondement légal de ce régime, la déléguée a précisé ce qui suit :

> « Cette disposition est une assimilation de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.
>
> L'article 18 du projet d'Arrêté a pour but d'assimiler le régime de responsabilité prévu par la loi relative aux contrats de travail à la relation entre l'entreprise et les stagiaires ».

De manière analogue, il peut être relevé que l'article 19 s'inspire selon toute vraisemblance de l'article 19 de la loi du 3 juillet 1978 en prévoyant pareillement une règle spécifique en matière de responsabilité.

Néanmoins, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la Région wallonne dispose de compétences sur ces questions, ni l'accord de coopération du 20 février 1995, spécialement son article 8, § 2, 1° [4], ni le décret du 17 juillet 2003 visé à l'alinéa 2 du préambule ne procurent un fondement juridique qui permettrait au Gouvernement, d'une part, d'aménager les règles de prescription et, d'autre part, de fixer des règles dérogatoires aux principes de responsabilité.

Les articles 13, 18 et 19 seront dès lors omis.

Chapitre 2

Le chapitre 2, divisé en sections, contient un article 14 qui est exclu de sa division en sections [5].

Cet article 14 sera inclus dans une nouvelle section 1ère et la numérotation des sections qui suivent sera adaptée en conséquence.

Article 16

1. Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 1er,

> « [l]'allocation due au stagiaire est considérée comme une rémunération conformément à la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs ou la législation équivalente de l'état d'établissement de l'entreprise ».

[4] Pour rappel, cette disposition énonce que
« [le] Collège de la Commission communautaire française et le Gouvernement wallon déterminent, chacun pour ce qui le concerne et après avis de l'entité visée à l'article 15*bis* et relevant de son autorité :
1° les dispositions relatives à l'organisation du stage en entreprise ; ».

[5] Cons. sur ce point *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 63.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Interrogée quant à la question de savoir s'il s'agit d'un rappel de la législation fédérale existante ou d'une extension du champ d'application de la loi du 12 avril 1965, la déléguée du Ministre a répondu qu'

> « [i]l s'agit effectivement d'un rappel qui stipule que l'allocation tombe sous le champ d'application de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs ».

Pour éviter toute ambiguïté, il convient dès lors de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 1er, de la manière suivante :

> « Conformément à la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs ou à la législation équivalente de l'État d'établissement de l'entreprise, l'allocation due au stagiaire est considérée comme étant une rémunération ».

2. Dans la phrase introductive du paragraphe 2, il y a lieu de se référer à l'article 15, 20°, plutôt qu'à l'article 16, 20°.

Article 20

Les 7° et 8° subordonnent l'exercice par le ministre de la compétence réglementaire qu'ils lui octroient à une « proposition de l'Institut ».

Il est rappelé à cet égard que le pouvoir de celui qui dispose d'une compétence de proposition d'un acte devant être pris ensuite, sur la base de cette proposition, par l'organe habilité à adopter la réglementation peut avoir été conçu par l'auteur de la norme prévoyant cette compétence de proposition en ce sens que non seulement l'autorité compétente pour adopter l'acte ne peut agir sans être saisie de la proposition mais qu'en outre elle ne peut s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Aux fins d'éviter toute difficulté sur ce point, il convient de compléter le dispositif soit en précisant que le ministre agit « d'initiative, après avis de l'Institut, ou sur proposition de l'Institut », soit en limitant les prérogatives de l'Institut à l'exercice d'une compétence d'avis préalablement à l'adoption de la règlementation revenant au ministre tout en prévoyant que cet organisme peut également remettre cet avis d'initiative. Une telle rédaction du dispositif permettrait à l'Institut d'initier l'adoption des réglementations envisagées, comme le prévoit le projet, tout en conservant au ministre son pouvoir d'initiative et de modification.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Article 23

À l'alinéa 3, il est prévu que la partie souhaitant mettre fin à la convention de stage sans préavis doive payer à l'autre partie « une indemnité de rupture pour une durée équivalente si le préavis n'est pas presté ». Or, une règle identique figure déjà à l'alinéa 1er, 2°, b), dans l'hypothèse où le stagiaire n'est plus en période d'essai.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 39

Pour désigner un jour civil, il n'est pas nécessaire de lui apposer le nom de « calendrier » qui le distinguerait des autres catégories, notamment les jours férié, ouvrable ou ouvré. Il suffit d'écrire simplement « jour ».

Le mot « calendrier » sera donc omis.

Article 41

Dans un souci de lisibilité, l'article 41 gagnerait à être scindé en deux alinéas.

Article 44

Au paragraphe 1er, alinéa 2, le mot « motivée » sera omis.

En effet, la décision de l'Institut étant soumise à une obligation de motivation formelle conformément à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', il n'y a pas lieu, même dans le contexte d'une règle relative à la notification de la décision, de reproduire cette exigence.

Une observation analogue vaut pour l'article 47, § 3.

Article 47

1. Au paragraphe 4, alinéa 2, les mots « En cas de retrait d'agrément, » sont inutiles et seront omis.

2. Dans le même alinéa, pour respecter le principe de proportionnalité, il conviendrait d'accorder une marge de manœuvre à l'Institut, le cas échéant en ne fixant qu'une durée maximale de retrait afin de permettre à l'Institut de tenir compte des circonstances justifiant le retrait et de la situation de l'entreprise en vue de déterminer une durée de retrait inférieure à cinq ans.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Article 48

L'article 48 fait usage de la notion de « jours ouvrables ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jours ouvrables » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable [6].

Si l'intention de l'auteur du projet d'arrêté était, pour l'application du texte en projet, de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

La même observation vaut pour l'article 52.

Article 51

L'alinéa 3, qui règle la matière de la politique de l'emploi, ne trouve pas de fondement juridique dans les textes visés au préambule [7].

Il sera par conséquent omis.

Article 54

La Constitution, en son article 4, alinéa 1er, consacre la notion de « région de langue française » et non celle de « Région wallonne de langue française ».

L'article 54, alinéa 1er, sera revu afin de faire mention de la « région de langue française » en lieu et place de l'expression « Région wallonne de langue française ».

Article 57

Le paragraphe 2 fait référence au « territoire visé à l'article 54 ». Or, celui-ci prévoit que le stage peut s'effectuer sur un autre territoire du pays, sous certaines conditions.

[6] Voir par exemple : C.E., 20 mai 2010, n° 204.165, *Piret* ; 11 février 2014, n° 226.375, *Libert*.

[7] Voir l'article 1er du projet.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Interrogée quant à la portée du paragraphe 2, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'assurance prise couvre la personne en stage découverte sur tout le territoire de la Belgique.

Elle prend en compte la couverture sur le territoire de la Région wallonne mais également tous les autres territoires du pays si la dérogation prévue à l'article 54, alinéa 2 est activée ».

Il convient dès lors de remplacer les mots « le territoire visé » par les mots « les territoires visés ».

Article 59

L'article 59 énonce ce qui suit :

« Le Gouvernement fixe les modalités de recours introduites par les parties contractantes contre toute décision prise en application du présent arrêté ».

Tel qu'il est formulé, l'article 59 ne fait que reproduire la substance de l'article 8, § 2, 2°, de l'accord de coopération du 20 février 1995 sans l'exécuter et se borne à consacrer une auto-habilitation au Gouvernement.

L'article 59 sera donc omis et le projet sera complété pour exécuter l'article 8, § 2, 2°, de l'accord de coopération.

Articles 63 et 65

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi le régime transitoire prévu à l'article 63 est tributaire de la date de publication de l'arrêté en projet, et non de son entrée en vigueur.

Il convient par conséquent de remplacer les mots « la publication » par les mots « l'entrée en vigueur ».

Pareillement, il convient de supprimer les mots « la publication et » à l'article 65.

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡

Article 66

Aux termes de l'article 66, l'arrêté « entre en vigueur le 1er janvier 2023 », soit avec effet rétroactif.

Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« En ce qui concerne l'entrée en vigueur, le projet prévoyait initialement une date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2023.

Compte tenu de certaines circonstances, le projet a été retardé.

Nous préconisons une entrée en vigueur le 1er septembre 2023 ».

L'article sera revu sur ce point.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'article 8 du projet consacre une obligation à charge de la personne qui désire s'inscrire aux cours de la filière de formation de chef d'entreprise en employant l'expression « et elle est tenue de s'inscrire ». Afin de mieux conformer cette disposition aux recommandations de légistique, cette expression sera remplacée par les mots « et s'inscrit » [8].

2. À l'article 23, alinéa 3, les mots « Par dérogation au 2° a) et b) » seront remplacés par les mots « Par dérogation à l'alinéa 1er, 2°, a) et b) ».

3. À l'article 25, § 1er, les mots « l'article 23, 2°, c) » seront remplacés par les mots « l'article 23, alinéa 1er, 2°, c) ».

4. À l'article 45, § 3, les mots « paragraphe 2, 1° et 2° » seront remplacés par les mots « paragraphe 2, alinéa 1er, 1° et 2° ».

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.5.2, a).

‡LW-BCEXQFEDH-HDBAEYX‡