| |
|---|
| Numéro du rôle : 3174 |
| Arrêt n° 110/2005<br>du 22 juin 2005 |

# A R R E T

*En cause* : le recours en annulation de l'article 9, alinéa 1er, 1°, du décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail, introduit par l'a.s.b.l. Association libre des entreprises d'apprentissage professionnel et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*  *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 2004 et parvenue au greffe le 1er décembre 2004, un recours en annulation de l'article 9, alinéa 1er, 1°, du décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail (publié au *Moniteur belge* du 1er juin 2004, deuxième édition) a été introduit par l'a.s.b.l. Association libre des entreprises d'apprentissage professionnel, dont le siège social est établi à 5000 Namur, rue Henri Lecocq 47, l'a.s.b.l. Mille et une Choses à faire, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue de Steppes 22, l'a.s.b.l. Association de promotion, d'initiatives et de développement économique et social, dont le siège social est établi à 1490 Court-Saint-Etienne, Clos de l'Aciérie 1, l'a.s.b.l. Espaces, dont le siège social est établi à 5590 Ciney, Zoning de Lienne 7, l'a.s.b.l. Quelque Chose à Faire, dont le siège social est établi à 6031 Monceau-sur-Sambre, rue Monceau Fontaine 42/4, l'a.s.b.l. Chantier, dont le siège social est établi à 6030 Marchienne-au-Pont, route de Beaumont 410, l'a.s.b.l. Le Bric – Science Service Travail, dont le siège social est établi à 1400 Nivelles, rue G. Willame 6-9, et Sakir Hischam, demeurant à 4020 Jupille, rue Docteur Rasquinet 18.

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 11 mai 2005 :

- ont comparu :

. Me J. Oosterbosch, avocat à la Cour de cassation, pour les parties requérantes;

. Me V. Rigodanzo *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- *A* -

*Quant à la recevabilité*

A.1.1. La première partie requérante groupe des entreprises de formation par le travail et des organismes d'insertion socioprofessionnelle actifs en Région wallonne. Les deuxième à septième parties requérantes sont des entreprises de formation par le travail. Le huitième requérant est un stagiaire en formation auprès de la deuxième partie requérante.

A.1.2. Le Gouvernement wallon ne conteste pas la recevabilité du recours.

*Quant au fond*

A.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 9, alinéa 1er, 1°, du décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail, de l'article 23, alinéas 1er et 3, 1°, de la Constitution, combiné avec l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 24, § 3, de la Constitution, combiné avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions visées au moyen impliquent que les entreprises de formation par le travail doivent être autorisées, en tant qu'acteurs de terrain accueillant majoritairement des groupes à problèmes, à traiter dans la mesure du possible de manière différente des personnes dont la situation est différente afin de répondre le plus adéquatement à leurs besoins de formation et de réinsertion par le travail. Elles exposent que, pour certains stagiaires qui ont une expérience catastrophique de l'école, l'indemnité constitue un facteur déterminant de motivation et qu'un certain nombre d'entreprises de formation par le travail poursuivent un objectif d'autonomisation des stagiaires qui fait partie intégrante de leur projet pédagogique. Elles précisent en outre que le montant de l'indemnité de base, apparu en 1989, n'a jamais été indexé, ce qui leur paraît inacceptable.

A.3.2. Les parties requérantes estiment qu'en privant les entreprises de formation par le travail de la possibilité de principe de payer une indemnité plus élevée à ceux qui sont sans ressources qu'à ceux qui en disposent, le législateur décrétal a pris une mesure qui n'est pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but, poursuivi par le décret, de permettre aux structures de formation de resocialiser les personnes fragilisées. Elles soulignent en outre qu'au-delà d'un euro, l'indemnité n'est pas subsidiée mais financée par les recettes propres de l'entreprise, de sorte que cette mesure n'a pas d'effet budgétaire. Elles concluent qu'en mettant comme condition d'agrément des entreprises de formation par le travail l'obligation de limiter l'indemnité de formation à un euro, le décret attaqué supprime la seule possibilité réelle d'offrir une formation à une partie de la population totalement marginalisée.

A.3.3. Le Gouvernement wallon expose que l'objectif du décret entrepris est de professionnaliser le secteur de la formation qui s'adresse prioritairement aux demandeurs d'emploi les plus fragilisés. Le législateur décrétal clarifie, par l'adoption du décret en cause, la place des entreprises de formation par le travail et des organismes d'insertion socioprofessionnelle dans le nouveau cadre du secteur de la formation et assure les cohérences nécessaires au sein de l'ensemble du système de formation.

A.3.4.1. Le Gouvernement wallon conteste que la catégorie des stagiaires pour qui l'indemnité financière constituerait un facteur déterminant de motivation soit essentiellement différente des autres personnes. Il estime que ce critère est éminemment subjectif. Il ajoute que le décret entrepris n'a aucune vocation à assurer des ressources financières aux personnes qui en bénéficient, ni à compenser l'éventuelle insuffisance d'aide financière accordée par l'autorité fédérale, et qu'il n'instaure dès lors pas de discrimination à l'égard des

stagiaires sans ressources financières. Il souligne qu'accorder une indemnité supérieure aux stagiaires sans ressources reviendrait à leur accorder une aide financière équivalente au minimum de moyens d'existence, ce qui ne relève pas de la compétence de la Région wallonne.

A.3.4.2. Les requérants répondent que la discrimination qu'ils invoquent est objectivable, qu'elle concerne leur public majoritaire, et que le passé d'échec scolaire de chaque stagiaire peut être objectivé via son dossier pédagogique individuel. Ils ajoutent que les stagiaires sans revenus sont souvent à charge de leurs parents ou de leur conjoint et que le fait de gagner eux-mêmes une rémunération est essentiel et fait dès lors partie intégrante du projet pédagogique d'autonomisation des entreprises de formation par le travail.

A.3.5.1. Le Gouvernement wallon précise encore, à titre subsidiaire, que l'octroi d'une rémunération plus élevée permettant de faire application de l'arrêté royal n° 499 du 31 décembre 1986 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés ne profite en réalité pas aux stagiaires, car il leur fait perdre leur statut de demandeur d'emploi, et, par voie de conséquence, il empêche l'éventuel futur employeur de bénéficier des programmes existants d'aide à l'emploi ou d'en bénéficier de manière suffisante pour employer la personne concernée.

A.3.5.2. Les requérants répondent qu'il est inexact, en droit, de soutenir que, parce que les stagiaires bénéficient de l'arrêté royal n° 499, le contrat de formation serait transformé en contrat de travail. Ils exposent que cet arrêté a été conçu pour les entreprises de formation par le travail et qu'il n'est utilisable dans aucun autre secteur. Ils ajoutent que si des stagiaires n'ont pas droit à certaines aides à l'emploi à la fin de la formation, ce n'est pas en raison de l'utilisation de cet arrêté. Ils considèrent enfin qu'il est contradictoire de limiter l'indemnité à un euro et d'admettre qu'un véritable salaire soit payé en application de l'article 60, § 7, de la loi organique des C.P.A.S.

A.3.5.3. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon répète que si les entreprises de formation par le travail disposent d'une autonomie pédagogique, leur mission se limite, depuis l'adoption du décret entrepris, à la formation, et que la mise à l'emploi ne relève plus de leur ressort. Il rappelle à cet égard que l'arrêté royal n° 499 participe à l'objectif général de création d'emplois et à la résorption du chômage, en accordant un statut de sécurité sociale aux jeunes défavorisés qui sont concernés par un programme de formation et de mise au travail accompagnée.

A.3.6.1. Enfin, le Gouvernement wallon estime que la possibilité d'octroyer une indemnité supérieure à un euro par heure a un effet pervers, car, cette indemnité étant assurée par les fonds propres de l'entreprise de formation par le travail, l'objectif de rentabilité risque de prendre le pas sur la mission de formation.

A.3.6.2. Les requérants répondent que cette affirmation ne repose sur aucun élément de fait et est démentie par le programme pédagogique et les résultats obtenus par les entreprises de formation par le travail.

A.4.1. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes exposent que les dispositions qu'elles estiment violées interdisent au législateur d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif des droits garantis (effet de *standstill*). Elles font valoir que la disposition attaquée supprime *de facto* la possibilité pour les entreprises de formation par le travail d'assurer d'une manière effective, en recourant notamment à l'application de l'arrêté royal n° 499, leur mission à l'égard des groupes les plus défavorisés de la population, ce qui constitue pour ces groupes un recul significatif en matière de droit au travail et à l'enseignement. Elles ajoutent que ce recul n'est compensé par aucune modalité permettant d'atteindre les résultats obtenus antérieurement.

A.4.2.1. Le Gouvernement wallon précise, à titre préliminaire, que la formation réglée par le décret litigieux n'est pas une matière relevant de l'enseignement, mais bien de la reconversion et du recyclage professionnel, et que, partant, l'article 24 de la Constitution n'est pas violé.

A.4.2.2. Les requérants répondent qu'il convient de tenir compte de ce que le droit à l'instruction, consacré par le Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, peut avoir un caractère plus large que l'enseignement *sensu stricto* qui est, en Belgique, de la compétence des communautés.

A.4.3.1. Le Gouvernement wallon estime que la disposition entreprise ne viole pas l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, parce qu'elle ne constitue nullement un recul significatif des droits garantis par ces dispositions. Il renvoie à son argumentation concernant l'arrêté royal n° 499 et souligne que l'application de cette réglementation peut être un obstacle à l'insertion professionnelle ultérieure des stagiaires concernés. Il signale que le décret attaqué a en outre mis en place d'autres outils visant à assurer une formation « préqualifiante adéquate et performante ».

A.4.3.2. Les requérants répondent qu'ils n'aperçoivent pas à quels outils le Gouvernement fait allusion.

- *B* -

*Quant à la disposition attaquée*

B.1.1. Les requérants demandent l'annulation de l'article 9, alinéa 1er, 1°, du décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail, qui dispose :

« Après avis de la Commission visée à l'article 13, le Gouvernement agrée en tant qu'E.F.T. l'organisme qui respecte les conditions visées à l'article 8, à l'exception des points 3° et 11°, visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, ainsi que les conditions suivantes :

1° s'engager à accueillir, gratuitement, en formation, en tant que stagiaire, toute personne faisant partie d'une des catégories visées aux articles 5 et 6, en lui octroyant les avantages prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2002 relatif à l'octroi de certains avantages aux stagiaires qui reçoivent une formation professionnelle, à l'exception des frais de crèche et de garderie pris en charge par le FOREm; ».

B.1.2. L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2002 précité dispose :

« La prime de formation visée à l'article 5, § 1er, 1°, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle est fixée à 1 euro par heure de formation effectivement suivie ».

B.1.3. Il découle de la lecture conjointe de ces dispositions que pour être agréée en tant qu'entreprise de formation par le travail, l'entreprise ne peut offrir aux stagiaires qu'elle accueille une prime supérieure à un euro de l'heure.

*Quant au fond*

B.2.1. Le moyen unique, en sa première branche, dénonce une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée empêchera désormais les entreprises de formation par le travail de traiter de manière différente les stagiaires se trouvant dans des situations différentes, en leur octroyant une prime de formation adaptée à leur situation financière, ce qui porterait une atteinte discriminatoire aux droits de ces stagiaires à un travail rémunéré, à la formation professionnelle et à l'enseignement, garantis par les articles 23 et 24 de la Constitution ainsi que par les articles 6 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En particulier, les requérants soutiennent qu'il ne sera plus possible aux entreprises de formation par le travail d'engager des stagiaires sur la base de l'arrêté royal n° 499 du 31 décembre 1986 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés, qui leur permettait d'assurer un statut de sécurité sociale minimal aux jeunes stagiaires qui en étaient dépourvus.

B.2.2. L'exposé des motifs du décret attaqué indique que celui-ci « s'inscrit dans la volonté et la nécessité de reconfigurer le paysage de l'insertion socio-professionnelle ». Il est apparu nécessaire au législateur décrétal wallon de « professionnaliser » le secteur de la formation « s'adressant prioritairement aux demandeurs d'emploi les plus fragilisés », et de « recadrer » les « publics cibles, les objectifs et missions, l'approche pédagogique et méthodologique, les critères et procédure d'agrément, les critères et procédures d'évaluation

et les critères de subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 615/1, p. 2).

Les entreprises de formation par le travail se voient assigner un objectif de formation, au moyen d'une approche méthodologique fondée sur l'alternance entre des phases d'apprentissage théorique et de mise en situation réelle de travail. Le législateur décrétal précise que ces entreprises ne peuvent être productives économiquement et que leur éventuelle production ne peut être que « nécessaire ou consécutive au processus formatif » (*ibid*., p. 4).

B.2.3. Un amendement visant à permettre aux entreprises de formation par le travail de rémunérer leurs stagiaires au-delà d'un euro de l'heure en fonction de leur situation sociale et financière a été rejeté en commission. Il ressort des discussions qui ont eu lieu à cette occasion que le législateur décrétal a estimé que la logique des formations organisées par les entreprises de formation par le travail devait être complètement différente de celles des autres formations offrant une rémunération, puisqu'il s'agit d'une formation « préqualifiante », avec pour objectif la transition vers la formation qualifiante. Il a considéré également que l'utilisation systématique de l'arrêté royal n° 499 précité allait « à l'encontre de la logique de partenariat » avec les autres politiques mises en œuvre en matière d'aide à l'emploi et à l'insertion professionnelle, en ce que « le fait d'entrer dans ce statut fait perdre [au stagiaire] la qualité de demandeur d'emploi, et donc ne permet plus à des employeurs potentiels de bénéficier d'aides à l'emploi » (*ibid*., pp. 26-27).

B.2.4. Les entreprises de formation par le travail accueillent des stagiaires jouissant de statuts sociaux fort variés, certains bénéficiant d'allocations de chômage ou d'autres allocations sociales, alors que d'autres ne disposent d'aucun revenu.

La Cour doit examiner si le respect des articles 10 et 11 de la Constitution impose au législateur décrétal de prendre en compte ces différences de statuts lorsqu'il organise l'agrément des entreprises de formation par le travail.

B.2.5. L’objet du décret entrepris est d’organiser l’offre de formation par les entreprises visées et l’agrément de ces entreprises, d’une manière cohérente par rapport aux politiques de l’emploi et de la formation professionnelle mises en œuvre en Région wallonne. Le législateur décrétal ne se donne pas pour objectif d’assurer un revenu minimum aux stagiaires accueillis par ces entreprises ni de consolider leur statut social.

Les différences de situations sociales et financières entre stagiaires ne présentent pas de lien pertinent avec l’objet du décret, de sorte qu’elles ne devaient pas nécessairement être prises en considération. Il s’ensuit que le législateur décrétal pouvait, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, prévoir une prime de formation identique pour tous les stagiaires, sans avoir égard à leurs revenus.

Les stagiaires qui ne bénéficient pas de revenus ou d’allocations de chômage ou autres peuvent par ailleurs faire appel aux dispositions garantissant un revenu d’intégration ou une aide sociale.

B.2.6. Enfin, s’il est possible qu’une prime de formation plus attractive ait été un facteur important de motivation pour une partie des stagiaires appartenant à un groupe marginalisé et qu’elle ait par là contribué à réaliser concrètement à l’égard de ces personnes le droit à la formation et à l’enseignement, il n’en découle pas pour autant que ce droit serait violé par la limitation de cette prime.

A supposer que l’article 24 de la Constitution s’applique aux formations organisées par les entreprises de formation par le travail, le droit à l’enseignement ne suppose pas que l’élève reçoive une rémunération pour les heures de formation accomplies, et il n’implique pas que les pouvoirs publics prévoient un incitant financier pour motiver les élèves à suivre l’enseignement ou la formation qu’ils proposent.

Pour le surplus, en limitant la prime de formation qui peut être offerte aux stagiaires par les entreprises de formation par le travail, le législateur décrétal n’empêche pas l’accès aux formations, qui demeurent ouvertes aux publics qui les fréquentaient jusqu’alors. Il reviendra au législateur décrétal d’évaluer la mise en œuvre de sa politique, notamment en ce qui concerne l’attractivité des formations offertes par les entreprises de formation par le travail et

leur fréquentation par les publics qu'il entend atteindre. Mais de ce que la formation serait éventuellement devenue moins attractive, il ne peut se déduire que le droit à l'enseignement aurait été violé.

B.3.1. Le moyen unique, en sa deuxième branche, dénonce la violation de l'article 23, alinéas 1er et 3, 1°, de la Constitution, combiné avec l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et de l'article 24, § 3, de la Constitution, combiné avec l'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui interdisent au législateur d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif des droits garantis par ces dispositions (effet de *standstill*).

B.3.2. Ainsi qu'il a été dit en B.2.6, le droit à l'accès à la formation et à l'enseignement ne comprend pas un droit à obtenir une prime par heure de formation effectivement suivie dans le chef des stagiaires. En limitant la prime offerte, ce qui a pour effet de la diminuer pour certaines catégories de stagiaires, le législateur décrétal ne porte pas atteinte à leur droit à accéder aux formations. Il s'ensuit également, sans qu'il y ait lieu d'examiner si la formation par le travail tombe dans le champ d'application de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que l'effet de *standstill* ne saurait être violé par la mesure en cause.

B.3.3. L'accueil des stagiaires dans les entreprises de formation par le travail visées par le décret attaqué ne représente pas pour eux un travail, au sens de l'article 23 de la Constitution, mais bien une formation visant à leur permettre, à terme, de s'insérer dans le marché de l'emploi. Par ailleurs, le droit au travail et à une rémunération équitable, garantis par l'article 23 de la Constitution, n'imposent pas qu'un travail accompli dans le cadre d'une formation et sans objectif de productivité économique soit rémunéré.

B.3.4. Pour le surplus, il relève de l’appréciation du législateur décrétal d’interdire le recours à l’arrêté royal n° 499 par les entreprises de formation par le travail s’il estime que ce recours ne sert pas les objectifs qu’il poursuit.

B.4. Le moyen unique n’est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 juin 2005.

Le greffier, Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux P. Martens