

**Avis A.1295**

**SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON MODIFIANT L'ARRÊTÉ  
ROYAL DU 12 DÉCEMBRE 2001 RELATIF AUX TITRES-SERVICES ET L'ARRÊTÉ  
ROYAL DU 7 JUIN 2007 CONCERNANT LE FONDS DE FORMATION TITRES-SERVICES**

**ADOPTÉ PAR LE BUREAU LE 18 JUILLET 2016**

## 1. INTRODUCTION

Le 9 juin 2016, le Gouvernement wallon a adopté le projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 relatif aux titres-services et l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services.

Le 16 juin 2016, la Ministre de l'Emploi et de la Formation, E. TILLIEUX, a sollicité l'avis du CESW sur ce projet.

## 2. EXPOSÉ DU DOSSIER

### 2.1. RÉTROACTES

- Dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat, le dispositif titres-services a été transféré aux Régions. La Wallonie peut dès lors abroger, modifier, remplacer la législation en vigueur. Elle est compétente en matière d'affectation des moyens, de détermination de l'intervention publique dans la valeur d'échange du titre, de définition des activités autorisées, de fixation des prix, d'agrément, de contrôle, d'inspection, etc., ainsi que pour les mesures fiscales (réduction d'impôt). Le Fonds de formation titres-services a également été transféré.

Cependant, les aspects liés au droit du travail, comme le contrat de travail titres-services, la réglementation du temps de travail, les conditions de travail, ..., restent de compétence fédérale.

Contrairement aux autres dispositifs transférées, la Région wallonne n'a pas (encore) transféré la mesure titres-services à la Communauté germanophone, mettant en avant la volonté de mieux appréhender les mécanismes de flux financiers et d'évolution de la demande, avant tout transfert.

- Le Décret du 28 avril 2016 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'Etat et diverses dispositions relatives à la politique de l'emploi, en son chapitre XI, modifie la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Pour rappel, le CESW s'était prononcé sur ce projet dans l'avis A.1235 du 21 septembre 2015.
- L'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 modifie l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services. Pour rappel, le CESW s'était prononcé sur le projet dans l'avis A.1224 du 29 juin 2015.

### 2.2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté introduit dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 relatif aux titres-services, une série de modifications de forme liées à l'exercice des compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat.

Il introduit également des modifications de fond, concernant notamment les points suivants :

- définition des critères de territorialité,
- modification des dispositions relatives à l'obligation d'embauche,
- composition de la Commission d'agrément,
- transfert du secrétariat de la Commission d'agrément des entreprises au CESW,
- introduction d'une condition d'agrément supplémentaire et ajout dans les cas de perte d'office de l'agrément en cas de non respect,
- habilitation au Ministre relative aux conditions d'équivalence en matière d'agrément,
- modification de divers délais,
- indexation à 100% du montant remboursé à l'entreprise,
- introduction de nouvelles dispositions relatives au cautionnement,
- modification de l'utilisation possible du cautionnement (ou des montants prélevés sur le remboursement du titre) en cas d'arriérés de paiement.

Le projet d'arrêté introduit également des modifications à l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services relatives principalement aux éléments suivants :

- définition de l'unité d'établissement,
- introduction d'un critère de rattachement territorial pour les demandes d'approbation des formations et les demandes de remboursement des frais de formation,
- élargissement du catalogue des formations pouvant faire l'objet d'un remboursement,
- transfert au CESW du secrétariat de la Commission consultative Fonds de formation,
- suppression du droit au remboursement de base de 1.000 €, sauf nouveaux agréments.

### 3. AVIS

#### 3.1. MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARRÊTÉ ROYAL DU 12 DÉCEMBRE 2001 RELATIF AUX TITRES-SERVICES

##### 3.1.1 Commission d'agrément

Le Conseil relève que l'article 4 du projet d'arrêté modifiant l'article 2ter de l'AR institue la Commission consultative auprès du CESW. Il prend acte des dispositions relatives à la composition et la présidence de la Commission d'agrément, à savoir :

*« 1° trois membres effectifs et trois membres suppléants présentés par les organisations les plus représentatives des travailleurs ;*

*2° trois membres effectifs et trois membres suppléants présentés par les organisations les plus représentatives des employeurs, dont au moins un membre effectif et un membre suppléant représentant le secteur de l'économie sociale et des agences locales pour l'emploi ;*

*3° un membre effectif et un membre suppléant représentant le FOREM ;*

*4° un membre effectif et un membre suppléant représentant l'administration.*

*La présidence est assurée par le membre effectif visé au 4° ou son suppléant. »*

Tout d'abord, le Conseil demande que la Commission soit composée d'un nombre pair de représentants par banc. Il propose de désigner quatre membres effectifs et quatre membres suppléants sur chaque banc.

Ensuite, le CESW préconise qu'en raison de leurs rôles dans la gestion du dispositif et la procédure d'agrément, les représentants de l'administration et du FOREM siègent dans la Commission avec voix consultative, et non délibérative, afin d'éviter tout conflit d'intérêt ou position de juge et partie. Le Conseil renvoie notamment à son Avis A.1210 du 16 mars 2015 sur la rationalisation de la fonction consultative, où est exposée la position des interlocuteurs sociaux quant à la place de l'autorité publique<sup>1</sup>.

En outre, pour les mêmes raisons, le Conseil est formellement opposé à ce que l'administration assure la présidence de la Commission d'agrément. En raison de leur implication dans ce dispositif et de leur connaissance du secteur, les interlocuteurs sociaux wallons demandent que la présidence de la Commission soit confiée à un de leurs représentants. Concernant le rôle du président de la Commission, le CESW propose aussi, au point 3.1.4. ci-dessous, une modification essentielle relative à la procédure de perte d'office de l'agrément visée à l'article 2 nonies de l'arrêté royal.

Par ailleurs, le CESW n'est pas favorable à la désignation d'*« au moins un membre effectif et un membre suppléant représentant le secteur de l'économie sociale et des agences locales pour l'emploi »* au sein des représentants patronaux. Il demande au Gouvernement wallon de laisser aux organisations interprofessionnelles la latitude de désigner leurs représentants au sein de la Commission.

<sup>1</sup> *« (...) ces structures consultatives ne doivent pas inclure des représentants politiques, de l'administration ou des OIP avec une voix délibérative. Ceci étant, il convient sans doute de prévoir des sièges dans telle ou telle commission avec voix consultative, notamment lorsque les informations d'ordre technique s'avèrent indispensables à la bonne instruction des dossiers à étudier. Il convient de souligner que ce principe est déjà consacré par les décrets de 2008 portant rationalisation de la fonction consultative mais n'ont pas toujours été mis en pratique dans certains organes de la fonction consultative. Par ailleurs, il est toujours loisible aux organes consultatifs de faire appel à des experts (cabinets, administration, ...). »*

Enfin, le CESW relève que le quorum de présence prévu à l'article 2ter, §4 n'est pas pertinent, prenant en compte à deux reprises la représentation de l'administration.

### **3.1.2. Rôles du CESW et de l'administration dans la procédure d'agrément**

Le CESW note que le secrétariat de la Commission d'agrément des entreprises titres-services lui est confié par la loi du 20 juillet 2001 modifiée par le décret du 28 avril 2016 (art.2 §2 al.6 de la loi).

A l'examen des modifications apportées par l'avant-projet d'arrêté aux articles 2 sexies à nonies de l'arrêté royal, le Conseil constate que les rôles respectifs du secrétariat de la Commission d'agrément et de l'administration n'ont pas été adaptés pour tenir compte de ce transfert de la Commission vers le CESW. La répartition des tâches entre l'administration et le CESW telle que proposée dans l'avant-projet ne correspond pas à la position des interlocuteurs sociaux exprimée à l'occasion de la rationalisation de la fonction consultative et ne pourrait en l'état être mise en œuvre par le Conseil, notamment pour les raisons explicitées dans les Avis A.1243 du 28 septembre 2015 sur la rationalisation de la fonction consultative et A.1267 du 29 janvier 2016 sur l'avant-projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative générique<sup>2</sup>.

Pour le CESW, l'administration wallonne doit être et rester l'unique point d'entrée et de contact des entreprises pour ce qui concerne la procédure d'agrément et assumer les missions comme la réception et l'instruction des dossiers de demande, la vérification et le suivi du respect des conditions d'agrément, la notification des décisions d'octroi, de refus ou de retrait de l'agrément aux entreprises, ... Pour sa part, le secrétariat de la Commission d'agrément est responsable de la convocation des réunions, l'établissement des ordres du jour, la rédaction et la communication au Ministre des avis adoptés par l'instance.

Ainsi, le Conseil demande que les rôles respectifs de l'administration et du secrétariat de la Commission soient revus et que l'avant-projet d'arrêté apporte aux articles 2 sexies à nonies les modifications suivantes :

- à l'article 2sexies, §1<sup>er</sup>, al.1, remplacer « *au Secrétariat de la Commission, ci-après dénommé le secrétariat* » par « *à l'Administration* »,
- à l'article 2sexies, §1<sup>er</sup>, al.2, remplacer « *du Secrétariat* » par « *de l'Administration* »,
- à l'article 2sexies, §1<sup>er</sup>, al.3, remplacer chaque fois « *le Secrétariat* » par « *l'Administration* »,
- à l'article 2sexies, remplacer le §2 par « *Dès qu'elle dispose d'un dossier complet, l'Administration le transmet au Secrétariat de la Commission, ci-après dénommé le Secrétariat. Le Secrétariat le transmet pour avis à la Commission* »,
- à l'article 2sexies, §3, al.2 et al.5, remplacer chaque fois « *le Secrétariat* » par « *l'Administration* »,
- à l'article 2septies, §2, remplacer chaque fois « *le Secrétariat* » par « *l'Administration* »,
- à l'article 2septies, §3, remplacer « *au Secrétariat* » par « *à l'Administration* »,
- à l'article 2octies, §2, remplacer chaque fois « *le Secrétariat* » par « *l'Administration* »,
- à l'article 2nonies, §2, remplacer chaque fois « *le Secrétariat* » par « *l'Administration* ».

<sup>2</sup> « *L'exercice par le CESW des missions actuellement dévolues au secrétariat de la Commission en matière de contrôle du respect des conditions d'agrément et de suivi des dossiers d'infraction nécessiterait des moyens techniques complémentaires, particulièrement sur le plan informatique, ainsi que la mise en place de flux électroniques et l'accès à des sources de données (BCSS, SPF Finances, etc.), peu envisageables pour une institution telle que le Conseil.* »  
« *(...) confier le secrétariat de la Commission d'agrément des entreprises titres-services nécessiterait impérativement une réforme majeure des procédures actuelles et des rôles des différentes administrations intervenant. Il convient de rappeler que, pour les Commissions d'agrément existantes en matière d'emploi et de formation, les points d'entrée et de contact des opérateurs et entreprises sont le SPW et/ou le FOREM. Suivant ce modèle, le CESW pourrait assurer le secrétariat de la Commission d'agrément des entreprises titres-services, dans la mesure où des missions comme la réception des demandes, l'instruction des dossiers, le suivi du respect des conditions d'agrément, ... seraient confiées au SPW et/ou au FOREM.* »

### **3.1.3. Rétroactivité de l'arrêté**

Le CESW note que la majorité des articles de l'arrêté entrèrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il rappelle que, d'une manière générale, la rétroactivité de dispositions décrétales ou réglementaires est contraire à la sécurité juridique et invite le Gouvernement wallon à apporter les justifications requises à cet égard. Il lui demande aussi d'analyser de manière détaillée les conséquences potentielles de cette rétroactivité (par exemple, l'introduction des critères de territorialité aux art.1 et 2 ou la réduction des délais d'envoi des titres à l'art.11). Il convient à tout le moins de veiller à ne pas introduire avec un effet rétroactif des dispositions moins favorables pour les utilisateurs ou les entreprises.

### **3.1.4. Retrait d'office de l'agrément**

Le CESW note que l'article 2 nonies de l'arrêté royal prévoit une série d'infractions menant pour l'entreprise à la perte d'office de son agrément. La procédure prévoit que le Président de la Commission d'agrément prend seul la décision en la matière, sans en référer au Ministre compétent, à la Commission ou à l'administration, et notifie lui-même le retrait d'office de l'agrément à l'entreprise concernée.

Le Conseil s'était déjà prononcé sur cette procédure spécifique dans son avis A.1243 du 28 septembre 2015 sur la rationalisation de la fonction consultative, estimant qu'une telle tâche devrait incomber au pouvoir politique ou, par délégation, à son administration. Il n'est donc pas favorable au maintien de cette responsabilité individuelle dans le chef du Président de la Commission.

Ainsi, le CESW insiste pour que la décision en matière de retrait d'office de l'agrément incombe au Ministre de l'Emploi, informé par l'administration qu'un des événements listés à l'article 2 nonies de l'arrêté royal est intervenu. Il invite à maintenir le caractère d'urgence de cette procédure et à ne pas modifier la liste des événements y conduisant (comme exposé au point 3.1.5. dans les considérations relatives à l'article 5).

### **3.1.5. Considérations article par article**

#### **Article 3 – obligation d'embauche**

A l'article 3, 6° du projet, remplaçant l'alinéa 7 de l'article 2bis de l'arrêté royal, le CESW recommande de mentionner précisément les références légales relatives à la définition de l'emploi convenable, plutôt que de citer « *les règles de l'emploi convenable* ».

#### **Article 5 - conditions d'agrément**

Le CESW note que l'article 5 du projet ajoute une condition supplémentaire d'agrément à l'article 2quater, §4, al.1<sup>er</sup>, à savoir : « *21° l'entreprise s'engage à ne pas compter parmi les administrateurs, gérants, mandataires ou personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise, des personnes physiques ou morales qui, dans les cinq années écoulées ont été condamnés par décision passée en force de chose jugée pour une infraction grave au sens de l'article 10bis ou se sont vus infliger une amende administrative pour une infraction grave au sens de l'article 10bis, par décision du tribunal du travail passée en force de chose jugée* ». Il relève également que le fait de ne pas satisfaire à cette condition d'agrément est ajouté par l'article 9 du projet à l'article 2nonies §1<sup>er</sup> de l'arrêté royal, qui liste les cas de perte d'office de l'agrément.

Tout en soutenant le principe de cette condition d'agrément et son introduction dans les dispositions réglementaires, le Conseil souligne les difficultés concrètes de mise en œuvre qui seront rencontrées pour en contrôler le respect, notamment vu l'absence de base de données en la matière. Il souhaite donc être informé de la manière dont le Gouvernement wallon et l'administration entendent concrétiser cette disposition.

Le CESW ajoute que la sanction en cas d'infraction à cette condition, à savoir la perte d'office de l'agrément, apparaît excessive, dans l'absolu et au regard des difficultés de mise en œuvre. Il considère que les procédures de retrait avec sursis visée à l'article 2septies de l'arrêté royal ou, en cas de manquement caractérisé de l'entreprise, de retrait immédiat visée à l'article 2octies de l'arrêté royal, procédures prévoyant un avis de la Commission consultative, apparaissent plus indiquées en cas d'infraction à cette condition d'agrément.

En outre, le Conseil suggère de modifier la condition d'agrément visée au 20° de l'article 2quater, §4, al.1<sup>er</sup> de l'arrêté royal, afin d'y inclure la référence au futur décret wallon relatif à l'occupation des travailleurs étrangers.

### **Article 6 – équivalence**

Le Conseil note que l'article 6 du projet ajoute à l'article 2sexies de l'arrêté royal deux paragraphes relatifs aux conditions d'équivalence pour les entreprises agréées par la Région de Bruxelles Capitale ou par la Région flamande (nouveau § 4), les entreprises étrangères de l'Espace Economique Européen et non agréées dans une autre région et les entreprises étrangères hors EEE (nouveau § 5).

Le CESW constate que le projet d'arrêté n'apporte guère de précisions par rapport au texte de la loi du 20 juillet 2001, la Ministre de l'Emploi étant habilitée à définir les modalités d'exécution.

D'une part, le Conseil demande au Gouvernement wallon de concrétiser le plus rapidement possible un accord de coopération entre Régions concernant les procédures applicables aux entreprises agréées dans une autre région.

D'autre part, il invite la Ministre de l'Emploi, dans les meilleurs délais, à définir les modalités d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre la procédure simplifiée prévue par la loi (art.2 §§ 3 et 4 de la loi) pour les entreprises agréées dans une autre Région et pour assurer une gestion efficace des demandes d'agrément émanant d'entreprises étrangères dans le respect de conditions équivalentes à celles appliquées en Wallonie.

### **Article 10 – mentions minimales du modèle de titre**

L'article 10 du projet d'arrêté ajoute à l'article 3, § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal, la possibilité pour la Ministre de l'Emploi d'adapter les mentions minimales du modèle de titre-service et d'y ajouter des mentions supplémentaires.

S'il comprend la pertinence de cette habilitation, le CESW attire cependant l'attention sur les conséquences causées par l'introduction de nouvelles mentions sur le titre-service ou de toute modification en termes de dimension, emplacement des informations, nombre de rubriques, etc., en raison du traitement par lecture optique des données et du manque de flexibilité des outils utilisés à cet effet.

Ainsi, il préconise, dans toute la mesure du possible, de ne pas introduire d'adaptations des mentions du modèle de titre. Si une modification devait toutefois intervenir, il insiste pour que cela se fasse de manière coordonnée entre les Régions, en concertation avec les interlocuteurs sociaux sectoriels, et qu'un délai d'implémentation suffisant soit prévu.

### **Article 13 – moment de la remise du titre**

L'article 13 du projet d'arrêté modifiant l'article 6 de l'arrêté royal prévoit la remise du titre « *au moment où les travaux et services de proximité sont effectués et en tout cas dans les douze mois suivant la prestation* » et introduit une sanction pour l'utilisateur si le titre n'est pas remis dans les délais (paiement de la valeur totale du titre-service, intervention publique incluse).

Le Conseil invite à prévoir une période transitoire pour l'application de cette disposition, à s'assurer qu'une procédure et des délais adaptés sont prévus en cas de contestation de l'utilisateur et, si nécessaire, à compléter le texte en ce sens.

### **Article 14 – mentions sur le titre**

L'article 14 du projet modifiant l'article 7 de l'arrêté royal prévoit l'ajout d'une mention supplémentaire sur le titre-service, à savoir le numéro BCE.

Le CESW note que l'arrêté royal prévoit déjà que l'entreprise mentionne sur le titre-service son numéro d'agrément et son identité. Il relève que ces informations permettent sans difficulté d'accéder au numéro BCE. Pour les raisons exposées à l'article 10, le Conseil est dès lors défavorable à l'ajout de cette mention supplémentaire sur le titre.

### **Article 16 - cautionnement**

L'article 16 du projet modifiant l'article 10 de l'arrêté royal introduit de nouvelles dispositions relatives au cautionnement. Il limite l'utilisation de cette somme à l'apurement d'arriérés de paiement de montants réclamés par le FOREM ou par l'administration. Il prévoit aussi le remboursement du cautionnement à la date du cinquième anniversaire de l'octroi de l'agrément, sauf manquement caractérisé de l'entreprise.

Par mesure de précaution et de régulation du secteur, le Conseil souhaite maintenir le principe d'un cautionnement, tout en marquant son accord sur son remboursement après 5 années aux conditions prévues dans le projet.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur la suppression de l'utilisation possible de la caution pour des arriérés de cotisations à percevoir par un organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et/ou des arriérés d'impôts.

Il invite le Gouvernement wallon à envisager la possibilité sur le plan juridique de réintroduire ces créanciers dans le texte, tout en maintenant l'utilisation prioritaire du cautionnement pour l'apurement des créances du FOREM et de l'administration. Il ajoute qu'au cas où les arriérés dépasseraient le montant du cautionnement, il conviendra de définir le mode de répartition entre les organismes wallons, créanciers privilégiés (ex. au marc le franc).

Le CESW note que les demandes formulées ci-dessus relatives à l'apurement des créances sont également applicables à l'article 17 du projet modifiant l'article 10bis §4 et l'article 18 modifiant l'article 10ter de l'arrêté royal, concernant les montants retenus sur le remboursement des titres-services à l'entreprise.



### **Article 17 – délai de paiement en cas de retenue de 5 €**

Le Conseil note que l'article 15 du projet modifiant l'article 8 de l'arrêté royal raccourcit le délai de paiement par la société émettrice à l'entreprise agréée (5 jours pour les titres papiers et 2 jours pour les titres électroniques, à la place de 10 jours actuellement). Il remarque que les délais introduits par l'article 17 du projet à l'article 10bis de l'arrêté royal dans les cas d'une retenue de 5 € (7 jours pour les titres papiers et 3 jours pour les titres électroniques, à la place de 10 jours actuellement) sont différents.

Le CESW invite à harmoniser ces délais et prévoir dans tous les cas 5 jours pour les titres papiers et 2 jours pour les titres électroniques.

### **3.2. MODIFICATIONS APPORTÉES À L'AR DU 7 JUIN 2007 CONCERNANT LE FONDS DE FORMATION TITRES-SERVICES**

---

#### **Article 24**

L'article 24 du projet insère un article 1<sup>er</sup>bis dans l'arrêté royal du 7 juin 2007 précisant que les demandes d'approbation de formation et de remboursement des frais « *concernent uniquement des travailleurs occupés par une unité d'établissement située en Région wallonne ou rattachés à une unité d'établissement située en Région wallonne.* »

Le CESW invite à vérifier que l'ensemble des unités d'établissement seront effectivement couvertes par les dispositions d'une région et, si nécessaire, à régler ce point au travers d'un accord de coopération avec les autres entités. Il demande aussi que le terme « *rattachés* » soit défini.

#### **Article 25**

Le Conseil constate avec satisfaction que l'élargissement du catalogue des formations inséré par l'article 25 du projet correspond aux propositions des interlocuteurs sociaux sectoriels. Il invite à compléter le texte de l'article 2, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal en précisant que « *le Ministre est habilité à définir des critères d'approbation des formations sur base des propositions de la Commission consultative Fonds de formation titres-services* ».

#### **Article 28**

Le CESW n'est pas favorable à l'introduction du numéro NISS dans les documents justificatifs (déclaration, liste de présence et facture), considérant qu'il s'agit d'une lourdeur administrative supplémentaire, que ce numéro n'est pas forcément connu par l'employeur au moment de l'engagement et que cela sera problématique pour les travailleurs frontaliers.

#### **Article 31**

Le Conseil s'interroge sur l'impact potentiellement négatif sur les plus petites structures de la suppression du droit au remboursement de base de 1.000 €. Il demande que cet impact soit évalué.

-----