



## **Avis A.1340**

**SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF AUX REGLES HARMONISEES EN MATIERE D'AMENDES ADMINISTRATIVES PREVUES PAR LES LEGISLATIONS EN MATIERE D'ECONOMIE ET D'EMPLOI ET SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF AUX REGLES HARMONISEES EN MATIERE D'AMENDES ADMINISTRATIVES PREVUES PAR LES LEGISLATIONS EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

**ADOpte PAR LE BUREAU DU CESW LE 12 JUIN 2017**

## 1. INTRODUCTION

---

Le 27 avril 2017, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie et l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière de formation professionnelle.

Le 3 mai 2017, la Ministre de l'Emploi et de la Formation, Madame Eliane Tillieux, a sollicité l'avis du CESW sur ces avant-projets de décrets.

## 2. EXPOSE DU DOSSIER

---

Les avant-projets de décrets visent l'harmonisation des dispositions relatives aux sanctions administratives prévues dans la législation régionale concernant la politique économique, la politique de l'emploi et la formation professionnelle. Ils prévoient les règles générales applicables à la poursuite administrative (détermination des poursuites, moyens de défense de l'auteur de l'infraction, décision infligeant une amende administrative, recours, paiement, modalités en cas d'auteur mineur) et aux amendes (niveaux de sanction, décimes additionnels, récidive, concours matériel d'infraction, concours idéal d'infraction et concours par unité d'intention, effacement de l'amende, circonstances atténuantes, sursis).

L'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie introduit en outre diverses modifications dans les textes suivants :

- loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes,
- loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales,
- loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs,
- décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi,
- loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers,
- loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité,
- décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination,
- décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou l'agrément de agences de placement.

L'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière de formation professionnelle introduit diverses modifications dans les textes suivants :

- décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels,
- décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle.

### 3. AVIS

---

Le Conseil prend acte de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'économie et d'emploi et de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière de formation professionnelle.

#### 3.1. HARMONISATION DES REGLES ET PROCEDURES

Conscient de la diversité des règles et procédures actuelles, le CESW partage le souci du Gouvernement wallon d'harmoniser les dispositions relatives à l'application des sanctions administratives. Quelles que soient les matières traitées, cette approche transversale doit permettre, en l'absence de poursuites pénales, la mise en œuvre de sanctions efficaces, proportionnelles, raisonnables et dissuasives, selon des procédures lisibles et harmonisées, en tenant compte de l'évolution technologique.

Le Conseil soutient la volonté de ne s'écarter du modèle du Code pénal social que lorsque la réalité régionale l'impose, permettant ainsi aux magistrats le cas échéant de s'appuyer sur la jurisprudence développée dans ce cadre et tentant de conserver la facilité de lecture qu'offre la transversalité du Code pénal social.

#### 3.2. IMPORTANCE D'UN ACCORD DE COOPERATION

Le CESW a pris connaissance de la volonté de conclure un accord de coopération entre la Région, l'Etat fédéral et les autres entités fédérées. Il souligne l'importance de cet accord et invite à concrétiser cette intention dans les meilleurs délais.

L'accord de coopération devra notamment organiser les articulations et communications adéquates entre l'ensemble des acteurs concernés, dont le parquet ou l'auditorat du travail. Le Conseil insiste notamment pour qu'il soit explicitement prévu que la sanction administrative se substitue à la sanction pénale. Il convient de s'assurer que l'auteur d'une infraction ne s'exposera pas à (une reprise) des poursuites pénales pour les mêmes faits, alors qu'il s'est vu infliger une amende administrative (principe du non bis in idem).

Cet accord devra également préciser les modalités de recouvrement des amendes à percevoir auprès d'auteurs d'infraction établis dans une autre région du pays.

#### 3.3. EXECUTION DE LA SANCTION A L'ETRANGER

Si le recouvrement des amendes à percevoir dans une autre région devrait être réglé par l'accord de coopération, le Conseil émet de vives inquiétudes quant à la perception des amendes administratives auprès d'auteurs d'infraction établis à l'étranger. Le CESW demande donc au Gouvernement wallon de préciser les procédures et collaborations prévues de manière à éviter que certains contrevenants établis à l'étranger ne puissent bénéficier d'une impunité de fait et qu'une inégalité de traitement de fait se crée dès lors aux dépens des justiciables sis sur le territoire national.

### 3.4. ADEQUATION ENTRE MISSIONS ET MOYENS DU SERVICE DES AMENDES ADMINISTRATIVES

Le Conseil se réjouit de la mise en place d'un service des amendes administratives au sein de la Direction générale opérationnelle Economie, Emploi et Recherche du Service public de Wallonie, en charge de l'analyse, du suivi et des sanctions des infractions à une série de décrets wallons. Il a pris connaissance des moyens humains dont sera doté ce service (à savoir 4 agents, dont 3 agents opérationnels).

Le CESW s'interroge sur l'adéquation entre, d'une part, les missions de la cellule, l'hétérogénéité des décrets concernés et le nombre potentiel de dossiers d'infractions à gérer, et, d'autre part, les moyens humains disponibles. Il demande au Gouvernement wallon de faire le point sur cette question sur base des actions réalisées après une année de fonctionnement opérationnel du service. Pour sa part, il souhaite pouvoir disposer du rapport d'activités du service à titre d'informations.

### 3.5. PRINCIPE D'ECHANTILLONNAGE DE PREMIER NIVEAU

Le Conseil relève que, pour le contrôle et la surveillance des législations relatives à la politique de l'emploi et à la politique de formation professionnelle, le Gouvernement wallon a opté pour l'application d'un mécanisme de sélection aléatoire d'un échantillon parmi les employeurs, bénéficiaires, organismes ou opérateurs potentiellement concernés. Les avant-projets de décrets introduisent une modification dans ce sens dans les décrets du 5 février 1998 relatifs à la surveillance et au contrôle des législations (d'une part, en matière de politique de l'emploi, d'autre part, en matière de formation professionnelle) et habilite le Gouvernement à préciser la méthodologie de sélection de l'échantillon.

Le CESW marque son accord avec ce principe d'échantillonnage dit de premier niveau.

Concernant la méthodologie de sélection de l'échantillon et les autres aspects de mise en œuvre des contrôles, le Conseil s'interroge sur les éléments qui doivent impérativement figurer dans un arrêté d'exécution. Il invite le Gouvernement wallon à apprécier l'impact sur l'efficacité des contrôles, de la publicité qui serait apportée à certaines informations, notamment sur les procédures administratives. Sur cette base, il recommande de limiter autant que possible le contenu des dispositions réglementaires en privilégiant les instructions internes à l'administration.

Sur la forme, le Conseil relève la rédaction de l'article 47 de l'avant-projet de décret de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'économie et d'emploi, ainsi que de l'article 40 de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière de formation professionnelle. Les modifications introduites par ces articles dans les décrets du 5 février 1998 permettent que le contrôle et la surveillance des législations puissent s'opérer « *sur la base d'un échantillon sélectionné de manière aléatoire, de bénéficiaires et d'employeurs* ». Le CESW attire l'attention sur le fait que la Note au Gouvernement wallon comme les commentaires des articles emploient les termes d'« *employeurs, organismes et opérateurs* », plutôt que de « *bénéficiaires et employeurs* », ce qui semble couvrir un champ différent.

## Principe d'échantillonnage de second niveau

Le Conseil relève que, pour deux dispositifs (titres-services et CISP), les avant-projets de décrets prévoient un principe d'échantillonnage dit de second niveau, à savoir la possibilité d'opérer des contrôles sur une partie de l'activité de l'entreprise ou opérateur (échantillon de titres et échantillon d'heures de formation ou de stagiaires).

Le CESW estime que la réflexion sur le principe d'échantillonnage de second niveau, en particulier sur les modalités de mise en œuvre et d'extrapolation éventuelle des résultats du contrôle, doit être approfondie en fonction des objectifs poursuivis et des spécificités de chacun des dispositifs concernés. Comme explicité ci-dessus concernant l'échantillonnage de premier niveau, il convient aussi d'apprécier, dans un souci d'efficacité des contrôles, quels éléments doivent impérativement figurer dans les textes décrets et réglementaires.

Pour ces raisons, le Conseil demande que l'inscription du principe d'échantillonnage de second niveau dans l'ensemble des textes des dispositifs concernés ait lieu, le cas échéant, dans une deuxième étape et non à l'occasion de l'adoption des présents avant-projets.

## Lisibilité des textes de loi

Le Conseil remarque qu'au travers de l'adoption des décrets relatifs aux amendes administratives, des modifications sont apportées à plusieurs décrets sans lien direct avec l'objectif visé en matière d'harmonisation des sanctions administratives.

Ainsi, les modifications apportées aux décrets du 5 février 1998 concernant l'application d'un échantillonnage de premier niveau<sup>1</sup> touchent une série de dispositifs wallons en matière d'emploi et de formation, que ceux-ci soient ou non concernés par l'application d'amendes administratives. Dans le même ordre d'idée, le CESW relève la modification du champ d'application du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en introduisant notamment un point 11° « *les services et emplois de proximité* » dans la liste des compétences visées<sup>2</sup>.

Le Conseil attire l'attention sur l'impact négatif que ce type de pratiques peut avoir en termes de lisibilité d'un décret et de suivi des modifications qui y sont apportées au fil du temps.

---

<sup>1</sup> Cf. - article 47 de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'économie et d'emploi, insérant un article 3 septies dans le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi,  
- article 40 de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière de formation professionnelle, insérant un article 4 septies dans le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels.

<sup>2</sup> Cf. article 54 de l'avant-projet de décret relatif aux règles harmonisées en matière d'amendes administratives prévues par les législations en matière d'économie et d'emploi, modifiant l'article 5 du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.