

AVIS n° 1464

Avis sur l'avant-projet de décret portant diverses modifications à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité

Avis adopté le 26 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	p.3
EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
AVIS	p.4
SYNTHÈSE	p.4
1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	p.5
1.1. Appréciation générale	p.5
1.2. Importance des modalités d'exécution	p.6
2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES	p.7
2.1. Bien-être et protection du travailleur	p.7
2.2. Obligation en matière de temps de travail	p.8
2.3. Obligation en matière de formation des travailleurs	p.9
2.4. Convention écrite entre l'utilisateur et l'entreprise	p.11
2.5. Amendes et sanctions	p.12
2.6. Priorité des travailleurs à temps partiel inscrits comme demandeurs d'emploi	p.12
2.7. Session d'informations par le FOREM	p.13
2.8. Compensation par le FOREM pour l'apurement de dettes	p.14

INTRODUCTION

Le 25 mars 2021, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret portant diverses modifications à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

Le 26 mars 2021, la Ministre C. MORREALE a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur ce texte.

Le 31 mars 2021, la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education du Conseil a entendu la présentation du projet de réforme par M. Laurent WENRIC, chef de cabinet adjoint, et M. Gianni INFANTI, conseiller, représentant la Ministre.

Pour la préparation de son avis, le CESE Wallonie a invité les membres de la Commission consultative d'agrément des entreprises Titres-services représentant les interlocuteurs sociaux, en ce compris le représentant du secteur de l'économie sociale, à participer à ses débats.

EXPOSÉ DU DOSSIER

L'avant-projet de décret soumis à l'avis du CESE Wallonie introduit une série de modifications dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. On relèvera en particulier les points suivants :

- L'avant-projet de décret inscrit dans la loi du 20 juillet 2011 les obligations incombant aux entreprises Titres-services en matière de temps de travail (19 h/semaine) et de formation (9 h/ETP), qui figuraient dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 relatif aux titres-services, suite à sa modification par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016. L'entrée en vigueur de ces obligations, initialement prévue au 1^{er} janvier 2020, puis reportée au 1^{er} janvier 2021, est désormais postposée au 1^{er} janvier 2022.
- Les causes d'interdiction temporaire de commander ou utiliser des Titres-services pour un utilisateur sont élargies. Outre ceux qui ont participé de manière intentionnelle à une infraction commise par l'entreprise, cette sanction visera aussi les utilisateurs qui ont adopté un comportement incompatible avec le bien-être et la sécurité du travailleur.
- Les conditions d'agrément des entreprises intègrent désormais le respect des règles de protection des consommateurs.
- L'avant-projet prévoit la conclusion d'une convention écrite entre l'utilisateur et l'entreprise et en liste les mentions minimales.
- Concernant la gestion budgétaire, plusieurs dispositions visant une meilleure efficacité sont prévues. Par exemple, le Forem est autorisé à affecter les montants non encore versés à une entreprise à l'apurement des dettes éventuelles de celle-ci.
- Les dispositions relatives aux amendes administratives sont réécrites et actualisées en cohérence avec le décret du 28 février 2019 relatif au contrôle des législations et réglementations (...).
- Une série de modifications de portée législative sont également introduites.

SYNTHÈSE

Le CESE Wallonie rappelle tout d'abord l'attachement et le soutien des interlocuteurs sociaux wallons au dispositif des Titres-services, qui remplit indéniablement son rôle de création d'emplois, de lutte contre le travail au noir dans le secteur des aides ménagères et d'amélioration de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle chez les utilisateurs.

La réforme envisagée poursuit des objectifs répondant aux préoccupations du Conseil : amélioration de la qualité de l'emploi, renforcement de la formation, bien-être du travailleur et lutte contre le harcèlement, protection du consommateur, efficacité de la gestion budgétaire, clarification des droits et obligations de l'utilisateur et de l'entreprise, etc. Cela étant, les modalités d'exécution des dispositions inscrites dans la loi, non communiquées à ce jour, seront essentielles. Celles-ci devront garantir que l'opérationnalisation des mesures sur le terrain produira effectivement les impacts positifs attendus, notamment sur la qualité de l'emploi, sans engendrer d'effets pervers, par exemple en termes de contraintes administratives disproportionnées pour les entreprises, de glissement de postes de travail vers d'autres entités fédérées ou de pression sur des travailleurs ne souhaitant pas ou n'étant pas en capacité d'augmenter leur temps de travail.

Le Conseil formule les demandes suivantes :

- préalablement à la consultation du CESE Wallonie sur le(s) projet(s) d'arrêté, discuter les modalités d'exécution du projet de décret en amont avec les interlocuteurs sociaux sectoriels ;
- définir au plus vite les modes de calcul relatifs aux obligations en matière de temps de travail et de formation et les communiquer aux entreprises ;
- mettre en place une approche incitative et graduelle pour la vérification du respect de ces nouvelles obligations (qui devront être implémentées dès le 1^{er} janvier 2022), en prévoyant une phase de sensibilisation et d'avertissement des entreprises agréées avant l'application de sanctions ;
- dans un souci de sécurité juridique et de respect des droits de la défense, mieux cadrer la mesure de prévention visant à interdire la commande ou l'utilisation de Titres-services par un client ayant adopté un comportement incompatible avec le bien-être et la sécurité du travailleur, et compléter cette mesure, par exemple par des actions en matière de communication ou de formation ;
- déterminer les modalités d'application de l'obligation relative au temps de travail de manière à entraîner une amélioration réelle de la situation et de la sécurité financière des travailleurs Titres-services, selon une approche équilibrée tenant compte aussi des problèmes structurels de soutenabilité de ces emplois et des implications concrètes sur la gestion des entreprises ;
- définir les modalités d'exécution de l'obligation relative à la formation afin que sa mise en œuvre contribue effectivement à l'émancipation sociale et l'insertion durable des travailleurs Titres-services sur le marché de l'emploi ;
- veiller à ne pas induire une charge administrative démesurée pour les entreprises, en garantissant la mise en place de systèmes de comptabilisation et de contrôle simples et lisibles, tant pour l'obligation en matière de temps de travail que pour celle relative à la formation ;
- préciser dans l'avant-projet que l'obligation de 9 heures de formation s'entend par an et par ETP ;
- mettre en place une large campagne d'information et de sensibilisation à la formation, à l'attention de l'ensemble des travailleurs du secteur ;

- préciser dans l'avant-projet les conséquences en cas de manquement à l'obligation d'une convention écrite ;
- mener une réflexion sur la proportionnalité des amendes pénales envisagées ;
- limiter dans le temps l'interdiction d'exercer en cas de condamnation pour des faits de harcèlement ou de pratiques discriminatoires, comme cela est le cas pour les autres infractions visées ;
- concernant l'obligation d'engager en priorité les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation, rédiger les articles 1^{er}, 2^o et 6, 2^o de manière à tenir compte aussi des demandeurs d'emploi inscrits dans un Service public de l'Emploi d'une autre Région ;
- garantir que le FOREM soit effectivement en capacité à la fois de résorber le retard accumulé dans l'organisation des sessions d'informations et de mettre en œuvre la nouvelle obligation de suivre cette session tous les trois ans ; ne pas sanctionner une entreprise qui n'aurait pas pu satisfaire à cette obligation faute de places dans les sessions ;
- davantage baliser l'habilitation faite au FOREM de pouvoir compenser les sommes dues à une entreprise et les dettes éventuelles de celle-ci à son égard.

En outre, les interlocuteurs sociaux font part de positions divergentes sur certains aspects relatifs à l'obligation en matière de formation du personnel et à la conclusion d'une convention écrite entre l'utilisateur et l'entreprise agréée.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie tient tout d'abord à rappeler l'attachement et le soutien des interlocuteurs sociaux wallons au dispositif des Titres-services. Cette mesure remplit indéniablement ses objectifs initiaux de création d'emplois, de lutte contre le travail au noir dans le secteur des aides ménagères et d'amélioration de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle chez les utilisateurs.

Avec plus de 49.000 travailleurs actifs dans le système wallon en 2019¹, le dispositif constitue aujourd'hui un outil régional essentiel de création et de maintien d'emplois. Considérant les seuls travailleurs domiciliés en Wallonie, la mesure offre un emploi à environ 2,5 % de la population active occupée wallonne.

Fin 2019, 970 entreprises disposaient d'un agrément en Wallonie, parmi lesquelles 561 y avaient leur siège social². 97,3 % des travailleurs titres-services actifs dans la Région sont des femmes, plus d'un quart sont âgés de plus de 50 ans, 55 % sont peu ou pas qualifiés³ et près de 15% n'ont pas la nationalité belge⁴. Ce sont donc des groupes-cibles rencontrant généralement des difficultés accrues à s'insérer et se stabiliser sur le marché de l'emploi que le dispositif permet de soutenir.

Par ailleurs, un large public bénéficie de la prestation de travaux de proximité, principalement de l'aide ménagère, grâce à ce système. En 2019, plus de 32 millions de titres ont été achetés par 301.868 utilisateurs wallons². La mesure atteint autant les actifs que les personnes âgées ; près d'un tiers des utilisateurs ont d'ailleurs plus de 65 ans⁴.

¹ Travailleurs ayant remis au moins un titre-service wallon au cours de l'année.

² Données 2019, FOREM.

³ Certificat de l'enseignement secondaire inférieur au maximum.

⁴ Données 2017, IDEA Consult, Rapport d'évaluation 2017.

Pour le Conseil, au vu des multiples objectifs atteints par le dispositif titres-services, le soutien à celui-ci doit constituer une priorité pour le Gouvernement wallon. Il convient ainsi de continuer à pérenniser ce système, à assurer son étendue et sa stabilité, à promouvoir la qualité de l'emploi et la formation des travailleurs dans le secteur, ainsi qu'à maintenir l'accessibilité des prestations.

Dans ce contexte, le CESE Wallonie soutient la réforme engagée. Il indique que, d'une manière générale, les objectifs poursuivis par l'avant-projet de décret répondent aux préoccupations des interlocuteurs sociaux : amélioration de la qualité de l'emploi, renforcement de la formation, bien-être du travailleur et lutte contre le harcèlement, protection du consommateur, efficacité de la gestion budgétaire, clarification des droits et obligations de l'utilisateur et de l'entreprise, etc.

1.2. IMPORTANCE DES MODALITÉS D'EXÉCUTION

Cela étant, le Conseil tient à souligner une fois de plus le caractère essentiel des modalités d'exécution des dispositions inscrites dans la loi, en particulier concernant les nouvelles obligations en matière de temps de travail et de formation. Il convient de s'assurer, d'une part, que l'opérationnalisation des mesures sur le terrain produit effectivement les impacts positifs attendus sur la qualité de l'emploi, d'autre part, qu'elle n'engendre pas d'effets pervers, notamment en termes de contraintes administratives disproportionnées pour les entreprises, de glissement de postes de travail vers d'autres entités fédérées ou de pression sur des travailleurs ne souhaitant pas ou n'étant pas en capacité d'augmenter leur temps de travail.

Concernant la mise en œuvre des nouvelles obligations, le CESE Wallonie réitère sa position déjà exprimée dans son avis d'initiative n°1394 du 26 novembre 2018 sur le dispositif Titres-services, ainsi que dans son avis n°1402 du 14 janvier 2019 sur un avant-projet d'arrêté non finalisé : « *Il apparaît indispensable de définir au plus vite les modes de calcul adéquats et de donner aux entreprises les clarifications et instructions nécessaires pour leur permettre le suivi du respect des obligations et, le cas échéant, l'adaptation de leur système informatique. Il convient de veiller à ne pas engendrer une complexité accrue des procédures administratives.* ».

Le Conseil souligne qu'à ce stade, les entreprises ne connaissent pas encore les conditions précises d'application d'obligations qu'elles devraient déjà implémenter à partir du 1^{er} janvier 2022, alors même que ces obligations sont inscrites dans l'arrêté royal depuis décembre 2016⁵. C'est pourquoi il rappelle sa demande d'une approche incitative et graduelle dans la vérification du respect de ces nouvelles obligations, prévoyant une phase de sensibilisation et d'avertissement des entreprises agréées avant l'application des sanctions prévues. Cette période transitoire est d'autant plus indispensable dans le contexte actuel de crise sanitaire et vu le timing envisagé.

En outre, le Conseil s'étonne que la date d'entrée en vigueur des obligations relatives au temps de travail et à la formation soit figée dans l'avant-projet de décret (art.11). Sans contester la date fixée, il estime que, dans un souci de souplesse et de pragmatisme, celle-ci devrait être inscrite dans l'arrêté d'exécution.

Enfin, préalablement à la consultation officielle du CESE Wallonie, celui-ci insiste pour que le ou les projets d'arrêté d'exécution soient discutés en amont avec les représentants des interlocuteurs sociaux sectoriels, de manière à répondre aux multiples questions techniques et pratiques en suspens et à prendre en compte les diverses situations de terrain possibles.

⁵ Cf. Arrêté royal du 1^{er} décembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services et l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services.

2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

2.1. BIEN-ÊTRE ET PROTECTION DU TRAVAILLEUR

Loi du 20 juillet 2001

Art. 3 bis. L'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi peut interdire à l'utilisateur qui a, de manière intentionnelle, participé à une infraction commise par l'entreprise, de commander et d'utiliser des titres-services pendant une période d'un an maximum.

Cette interdiction peut être renouvelée à l'égard de l'utilisateur qui participerait à nouveau à une infraction commise par l'entreprise après avoir déjà subi une telle interdiction.

Dans les cas, dans les conditions et selon les règles fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi peut exiger le remboursement de l'intervention régionale des titres indûment introduits à l'utilisateur qui a participé délibérément à une infraction commise par l'entreprise, préposé ou son mandataire.

Avant-projet de décret

Art. 4. À l'article 3bis, de la même loi, inséré par la loi du 4 juillet 2011 et modifié par le décret du 28 avril 2016, l'alinéa 1^{er} est remplacé par ce qui suit :

« Les services désignés par le Gouvernement peuvent interdire à l'utilisateur qui a, de manière intentionnelle, participé à une infraction commise par l'entreprise ou qui a adopté un comportement incompatible avec le bien-être et la sécurité du travailleur, de commander et d'utiliser des titres-services pendant une période d'un an maximum. ».

Le CESE Wallonie soutient la volonté du Gouvernement wallon de veiller particulièrement à la protection et au respect du bien-être des travailleurs Titres-services. Bien qu'un cadre légal existe déjà, en particulier pour prévenir et punir le harcèlement, il accueille positivement l'ajout d'une mesure de prévention supplémentaire dans la loi, visant à interdire la commande ou l'utilisation de Titres-services par un client ayant adopté un comportement incompatible avec le bien-être et la sécurité du travailleur. La disposition envisagée doit permettre de contribuer à un environnement de travail plus sûr et mettre fin aux attitudes inadéquates et à l'impunité de certains utilisateurs.

Cependant, le Conseil considère que la mesure devrait être davantage cadrée. Dans un souci de sécurité juridique et de respect des droits de la défense, et pour éviter d'ouvrir la voie à des pratiques arbitraires ou des recours potentiels, il invite à compléter le texte en prévoyant un dispositif plus équilibré dans son principe, qui intègre notamment la nécessité d'une motivation de la décision prise et la possibilité pour l'utilisateur de faire valoir son point de vue.

En outre, une série de questions pratiques de mise en œuvre se posant, le Conseil sera vigilant quant aux modalités d'exécution de cette disposition, lors de l'examen du projet d'arrêté. Il conviendra notamment de définir sur quelle base une interdiction pourra être appliquée (plainte du travailleur ? de l'entreprise ?), comment et selon quel timing les plaintes déposées seront traitées, quelles actions ou restrictions seront mises en place dans l'attente d'une décision, etc.

Enfin, le CESE invite à réfléchir à des actions supplémentaires, qui pourraient compléter et soutenir cette mesure : communiquer clairement cette nouvelle règle et ses conséquences possibles auprès de l'ensemble des utilisateurs, via Sodexo par exemple ; insérer dans la convention entreprise/utilisateur un item prévoyant le rôle à jouer par l'entreprise en cas de comportements inadéquats du client ; encourager des formations permettant aux travailleurs de répondre aux situations de harcèlement.

2.2. OBLIGATION EN MATIÈRE DE TEMPS DE TRAVAIL

Arrêté royal du 12 décembre 2001

Art. 2bis/1. Chaque année, la moyenne de la durée hebdomadaire de travail de l'ensemble des travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail titres-services atteint au moins 19 heures.

L'entreprise agréée est tenue de respecter la règle visée à l'alinéa 1^{er} dès la quatrième année civile qui suit l'année d'octroi de son agrément, faute de quoi l'agrément est suspendu puis, le cas échéant, retiré.

L'obligation visée à l'alinéa 1^{er} entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Avant-projet de décret

Article 1^{er}. À l'article 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

5^o le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est complété par les i., j., k., l. et m., rédigés comme suit : (...)

k. l'entreprise s'engage, à partir de la quatrième année civile qui suit l'année d'octroi de l'agrément, à ce que la moyenne de la durée de travail hebdomadaire conventionnelle des travailleurs engagés dans un contrat de travail titres-services et occupés dans une unité d'établissement située en Région wallonne de l'entreprise atteigne au moins dix-neuf heures, selon les modalités déterminées par le Gouvernement ; (...).

Le CESE Wallonie soutient la volonté du Gouvernement wallon de lutter contre la précarité et d'améliorer la sécurité et la stabilité financière des travailleurs Titres-services, considérant que ce secteur est caractérisé par une forte prédominance de l'emploi à temps partiel et un salaire mensuel relativement faible. La mise en œuvre de l'obligation d'une durée de travail hebdomadaire moyenne de 19 heures doit contribuer à améliorer la qualité des emplois Titres-services et à réduire la flexibilité subie par certains travailleurs.

Cela étant, comme mentionné au point 1.2., le Conseil souligne le caractère essentiel des modalités d'exécution de cette disposition, qui devront garantir que l'opérationnalisation sur le terrain conduit effectivement aux impacts positifs attendus. Il regrette vivement l'absence d'informations précises sur ces modalités, qui entraînent une grande incertitude et insécurité juridique pour les employeurs et les travailleurs.

Le CESE Wallonie souligne tout d'abord que le champ d'application de l'obligation en matière de temps de travail pose question : les travailleurs Titres-services occupés dans une unité d'établissement située en Wallonie n'y effectuent pas forcément (l'ensemble de) leurs prestations.

Par ailleurs, il insiste pour que les modalités d'application de l'obligation soient définies de manière à entraîner une amélioration réelle de la situation et de la sécurité financière des travailleurs Titres-services, notamment en évitant le recours abusif aux avenants aux contrats de travail. Il plaide pour une approche équilibrée visant l'atteinte des objectifs poursuivis et tenant compte, d'une part, des problèmes structurels de soutenabilité de ces emplois, aggravés par les typologies d'âge des travailleurs du secteur, d'autre part, des implications concrètes sur la gestion des entreprises. Il convient de minimiser les potentiels effets pervers de l'obligation (ex. perte d'emplois⁶, recours au chômage économique, ...), ainsi que les risques d'éviction de la mesure (ex. glissement de personnel vers des unités d'établissement d'autres régions).

⁶ L'évaluation 2017 du dispositif abordait les impacts potentiels négatifs de la mesure, en particulier le risque de diminution du nombre d'emplois en ces termes : « Les entreprises qui ne respectent pas actuellement la limite des 19h de travail hebdomadaire seront amenées, à moins d'augmenter leur volume d'activité, à supprimer une partie de leurs emplois Titres-Services pour répartir le temps de travail qui leur était rattaché vers les emplois subsistants. » (Evaluation du dispositif des Titres-services wallons, IDEA CONSULT, p.153).

Ainsi, le Conseil invite à poursuivre la réflexion, en concertation avec les interlocuteurs sociaux sectoriels, sur les possibilités d'exclusion de divers types de travailleurs du calcul de la moyenne horaire. Il cite à titre exemplatif les crédits-temps, les congés thématiques, les temps partiels médicaux, les congés de maladie de longue durée ou encore les trajets de retour à l'emploi⁷. Il ajoute que les critères de comptabilisation des heures doivent impérativement être définis et communiqués aux entreprises dans les meilleurs délais. De même, la situation des avenants au contrat de travail doit être clarifiée.

Enfin, le Conseil s'interroge sur les procédures de contrôle envisagées. Il insiste pour qu'un système simple et lisible soit mis en place et que les contrôles n'induisent pas une charge administrative démesurée pour les entreprises.

2.3. OBLIGATION EN MATIÈRE DE FORMATION DES TRAVAILLEURS

Arrêté royal du 12 décembre 2001

Art. 2bis/2. Chaque année, l'entreprise agréée offre à ses travailleurs des formations, à concurrence d'un minimum de neuf heures de formation par travailleur titres-services équivalent temps plein.

Les formations visées à l'alinéa 1er sont des formations agréées dans le cadre de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services ou, selon les modalités de comptabilisation et d'assimilation déterminées par le Ministre, sur proposition de la Commission consultative fonds de formation titres-services, telle que visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, des formations agréées par le fonds sectoriel de la Commission paritaire n° 322.01.

L'obligation visée à l'alinéa 1^{er} entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Avant-projet de décret

Article 1^{er}. À l'article 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

5° le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est complété par les i., j., k., l. et m., rédigés comme suit : (...)

l. l'entreprise agréée s'engage à offrir neuf heures de formation à chaque travailleur engagé dans le cadre d'un contrat de travail titres-services et occupé dans une unité d'établissement située en Région wallonne, selon les modalités déterminées par le Gouvernement ; (...).

6° dans le paragraphe 2, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1 et 2 :

« Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, l., par formation, l'on entend les formations professionnelles qui permettent l'acquisition de compétences liées aux activités titres-services ainsi que les formations professionnelles qui favorisent la mobilité professionnelle des travailleurs au sein du secteur des titres-services ou en dehors de celui-ci. Lorsque le travailleur est engagé à temps partiel, le nombre minimal d'heures de formation à organiser est adapté selon les modalités déterminées par le Gouvernement. » (...).

Art. 7. L'article 10^{quater}, de la même loi, rétabli par le décret du 28 avril 2016 et modifié par le décret du 28 février 2019, est remplacé par ce qui suit :

« § 1^{er}. Est puni d'une amende administrative de 50 à 200 euros, l'employeur, son préposé, ou son mandataire qui, en contravention avec la loi et ses mesures d'exécution, n'a pas respecté l'obligation fixée par ou en vertu de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, k. ou l.

L'amende administrative est multipliée par le nombre d'heures de formation non organisées et le nombre de travailleurs concernés. (...) ».

Le CESE Wallonie soutient l'inscription dans la loi de l'obligation relative à la formation minimale des travailleurs Titres-services ; sa mise en œuvre doit contribuer à l'émancipation sociale et l'insertion durable de ces travailleurs sur le marché de l'emploi. Il ajoute que cette obligation s'inscrit dans un contexte plus large, les obligations intersectorielles fédérales et les obligations sectorielles liées aux Commissions paritaires constituant également des balises importantes.

⁷ Le CESE attire particulièrement l'attention sur le fait que ces situations sont citées comme exemples. Il demande que l'exclusion de certains types de travailleurs du calcul de la moyenne horaire soit débattue avec les interlocuteurs sociaux sectoriels.

Comme mentionné au point 1.2., le Conseil souligne le caractère essentiel des modalités d'exécution de cette disposition, qui devront garantir que l'opérationnalisation sur le terrain produit effectivement les impacts positifs attendus. Il insiste pour qu'un mode de comptabilisation simple soit mis en place, par l'administration et/ou le FOREM. Il réitère la demande formulée dans son avis A.1402 du 14 janvier 2019 « *que les entreprises agréées soient régulièrement informées de leur situation à l'égard du respect de l'obligation et qu'il leur soit prévu une possibilité de contester le quotient obtenu, à charge pour ces dernières de fournir alors les informations nécessaires* ».

Le CESE Wallonie constate que la formulation de l'avant-projet de décret omet de mentionner qu'il s'agit de 9 heures de formation par an et par équivalent temps plein. Il demande au Gouvernement wallon de confirmer cette lecture. Bien que le texte prévoit que « *Lorsque le travailleur est engagé à temps partiel, le nombre minimal d'heures de formation à organiser est adapté selon les modalités déterminées par le Gouvernement* », le Conseil préconise, dans un souci de lisibilité, de compléter l'article 1^{er}, 5^o, l., en précisant qu'il s'agit d'une obligation annuelle et par équivalent temps plein.

Les **organisations syndicales** sont favorables à la mise en place d'une obligation individuelle imposant qu'annuellement, chaque travailleur bénéficie de 9 heures de formation pour un équivalent temps plein. Elles estiment que la formation revêt un caractère essentiel, dans une perspective d'émancipation sociale, d'amélioration de la soutenabilité et des conditions de travail, d'insertion et de stabilisation sur le marché de l'emploi, ou encore d'opportunités d'une évolution professionnelle dans ou hors du secteur. Pour ces organisations, seule une obligation individuelle garantit que chaque travailleur en bénéficie.

Dans un souci de bonne gestion des entreprises, les **organisations patronales** et les **organisations représentant l'économie sociale**⁸ plaident pour une obligation collective de 9 heures de formation en moyenne par an et par ETP, de manière à permettre d'équilibrer les besoins des travailleurs d'année en année et de tenir compte des réticences de certains travailleurs, notamment les plus expérimentés, à participer à des formations.

Quelle que soit la formule choisie, le CESE invite à mettre en place une large campagne d'information et de sensibilisation à la formation, à l'attention de l'ensemble des travailleurs du secteur.

Le Conseil se réjouit du fait que seront prises en compte les formations professionnelles qui permettent l'acquisition de compétences liées aux activités Titres-services ainsi que celles favorisant la mobilité professionnelle des travailleurs au sein ou en dehors du secteur. Il a pris connaissance des précisions apportées par la Note au Gouvernement wallon (p.3) : « *L'arrêté d'exécution précisera (...) [que les] formations concernées sont celles dont la qualité a été reconnue, soit par les fonds sectoriels de formation gérés par les partenaires sociaux, soit par la Région wallonne dans l'un de ses dispositifs de formation (fonds de formation des titres-services, chèque-formation, crédit-adaptation ou congé-éducation payé).* ». Eu égard aux problèmes structurels de soutenabilité du métier, il partage cette approche large quant aux types de formations reconnues, permettant ainsi aux travailleurs d'envisager d'éventuelles réorientations professionnelles. Pour le surplus, il renvoie aux considérations formulées dans son avis A.1402 du 14 janvier 2019 concernant les formations à prendre en compte (pp.7-9).

⁸ Pour rappel, le Conseil a invité les représentants des interlocuteurs sociaux de la Commission consultative d'agrément des entreprises Titres-services, en ce compris celui du secteur de l'économie sociale, à participer à ses débats.

2.4. CONVENTION ÉCRITE ENTRE L'UTILISATEUR ET L'ENTREPRISE

Loi du 20 juillet 2001

Art. 6. La convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée est résolue de plein droit :

1°) lorsque l'entreprise perd son agrément;

2°) lorsqu'il n'y a plus d'émission de titres-services et que l'utilisateur n'en possède plus.

Le Roi peut déterminer les dispositions minimales qui doivent figurer dans la convention qui unit l'utilisateur à l'entreprise agréée, ainsi que le modèle de cette convention.

Avant-projet de décret

Art. 5. A l'article 6, de la même loi, modifié par la loi du 30 décembre 2009, les modifications suivantes sont apportées :

1° un alinéa, rédigé comme suit, est inséré avant l'alinéa 1^{er} :

« L'utilisateur et l'entreprise agréée concluent une convention qui est constatée par écrit. Cette convention contient les mentions minimales suivantes :

1° les tâches autorisées et les tâches interdites ;

2° un rappel de l'interdiction de discrimination dans le cadre de l'exécution de la convention ;

3° les modalités selon lesquelles une prestation prévue est annulée ;

4° les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée répare l'éventuel dommage causé aux biens ou aux personnes dans le cadre de l'exécution de la convention ;

5° lorsque l'utilisateur met à disposition du matériel ou des produits, les caractéristiques obligatoires du matériel ou des produits ;

6° lorsque les activités sont réalisées au lieu de résidence de l'utilisateur, les modalités selon lesquelles l'entreprise agréée peut se rendre au domicile de l'utilisateur afin de veiller au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. ».

2° à l'ancien alinéa 2, devenu alinéa 3, les mots « déterminer les dispositions minimales » sont remplacés par les mots « compléter les mentions minimales ».

Les **organisations patronales** conviennent qu'une clarification des droits et obligations de chaque partie et la possibilité de préciser ainsi une série d'éléments essentiels de la relation commerciale présentent un intérêt. Cela étant, elles invitent à examiner le rapport entre les bénéfices attendus de la mesure, sa complexité et son coût, en particulier en termes administratifs. Elles attirent l'attention sur l'ampleur de la tâche imposée, qui nécessiterait une démarche auprès de plus de 300.000 utilisateurs wallons. En outre, elles craignent que les conventions signées ne comportent à terme certains éléments, par nature évolutifs, devenus obsolètes.

Pour réduire les contraintes administratives et faciliter l'actualisation des conventions, ces organisations plaident pour la mise en place d'une procédure standardisée, via la plateforme de Sodexo ou un autre portail unique, qui obligerait l'entreprise agréée et l'utilisateur, lors de la première inscription, de tout changement d'entreprise, voire lors de la commande de nouveaux Titres, à signer en ligne la convention requise. Le cas échéant, des mises à jour, par exemple suite à une évolution de la réglementation, pourraient ainsi être réalisées aisément et une nouvelle confirmation par le client être sollicitée.

Les **organisations syndicales** et les **organisations représentant l'économie sociale**⁹ sont favorables à la conclusion d'une convention écrite entre l'entreprise et l'utilisateur, cadrant les droits et obligations réciproques de chaque partie, levant certaines incertitudes et clarifiant la triangulation des relations. Dans une optique de responsabilisation de chacun, ces organisations estiment que la conclusion de cette convention doit impliquer un contact direct entre l'entreprise et le client et ne peut être gérée par un intermédiaire. En outre, elles proposent d'envisager l'ajout d'une série d'éléments dans les mentions minimales (procédure en cas de comportement transgressif, dispositions concernant les absences et les périodes de congé du client et de l'aide-ménagère, paiement des prestations, fin du contrat, matériel et les instruments de travail, dispositions relatives au temps de travail et aux périodes de repos, dispositions relatives au lieu de travail).

Par ailleurs, le CESE Wallonie invite à préciser les conséquences éventuelles en cas de manquement à cette obligation de convention écrite.

⁹ Pour rappel, le Conseil a invité les représentants des interlocuteurs sociaux de la Commission consultative d'agrément des entreprises Titres-services, en ce compris celui du secteur de l'économie sociale, à participer à ses débats.

2.5. AMENDES ET SANCTIONS

Le Conseil souligne qu'il est indispensable de définir et d'appliquer des sanctions adéquates en cas de non respect des conditions d'agrément et d'exercice des entreprises agréées. Il soutient dès lors l'actualisation des dispositions légales à cet égard. Cela étant, il s'interroge sur la proportionnalité des amendes pénales envisagées. Dans la plupart des situations, il estime que des amendes administratives apparaissent davantage adaptées à la hauteur des infractions.

Avant-projet de décret

Art. 1^{er}. À l'article 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

5° le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est complété par les i., j., k., l. et m., rédigés comme suit :

« i. l'entreprise s'engage à ne pas compter, ni directement ni par interposition de personnes, parmi les administrateurs, gérants, mandataires ou personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise, une personne qui : (...)

7) a été condamnée pour des faits de harcèlement ou des pratiques discriminatoires. (...) ».

Par ailleurs, s'il considère que les faits de harcèlement ou de pratiques discriminatoires doivent être sévèrement sanctionnés, il estime que la disposition prévoyant une interdiction d'exercer, sans limite de temps, en cas de condamnation pour ces faits est excessive. Il demande donc que l'art.1, 5°, 7) soit complété par un délai (« *dans les x années écoulées* »), comme cela est le cas pour les quatre infractions préalablement mentionnées.

2.6. PRIORITE DES TRAVAILLEURS A TEMPS PARTIEL INSCRITS COMME DEMANDEURS D'EMPLOI

Loi du 20 juillet 2001

Art.2 (...) § 2. Afin d'obtenir l'agrément visé au §1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, l'entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes : (...)

c. l'entreprise s'engage, en ce qui concerne les travailleurs qui pendant leur occupation à temps partiel ont droit à une allocation de chômage, au revenu d'intégration ou à l'aide sociale financière, à leur attribuer par priorité un emploi à temps plein ou un autre emploi à temps partiel qui, presté seul ou à titre complémentaire, leur procure un régime à temps partiel nouveau, dont la durée de travail hebdomadaire est supérieure à celle du régime de travail à temps partiel dans lequel ils travaillent déjà, conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres; (...).

Avant-projet de décret

Art.1^{er}. À l'article 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

2° au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, c., les mots « ont droit à » sont remplacés par les mots « sont inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi et ont droit, le cas échéant, » ; (...).

Art. 6. À l'article 10ter, de la même loi, rétabli par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

2° il est complété par un paragraphe 3, rédigé comme suit :

« § 3. Est puni soit d'une amende pénale de 50 à 500 euros, soit d'une amende administrative de 25 à 250 euros, l'employeur, son préposé ou son mandataire qui, en contravention avec la loi :

(...) 2° n'a pas attribué par priorité à un travailleur qui, en raison de son occupation à temps partiel, est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi et bénéficie ou non, le cas échéant, d'une allocation de chômage, d'un revenu d'intégration ou d'une aide sociale financière, un emploi à temps plein ou un autre emploi à temps partiel qui, presté seul ou à titre complémentaire, lui procure un régime à temps partiel nouveau, dont la durée de travail hebdomadaire est supérieure à celle du régime de travail à temps partiel dans lequel il travaille déjà ; (...) ».

Le CESE Wallonie relève que l'obligation d'engager en priorité les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation est élargie et s'applique désormais à tout travailleur à temps partiel inscrit comme demandeur d'emploi. Il demande que la rédaction de cette disposition soit revue de manière à tenir compte des demandeurs d'emploi inscrits dans un Service public de l'Emploi d'une autre Région. Cette remarque vaut tant pour l'article 1^{er}, 2°, que pour l'article 6, 2° consacré aux sanctions.

2.7. SESSION D'INFORMATIONS PAR LE FOREM

Loi du 20 juillet 2001

Art.2 (...) §2 Afin d'obtenir l'agrément visé au §1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, l'entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes : (...)

g) L'entreprise a participé à la session d'informations concernant les titres-services, organisée par les Services que le Gouvernement désigne et dont le contenu est arrêté et élaboré par l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi.

Avant-projet de décret

Art. 1^{er} À l'article 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

4° paragraphe 2, alinéa 1^{er}, g., les mots « compte une personne qui, dans les trois années écoulées, » sont insérés entre les mots « l'entreprise » et les mots « a participé à la session d'informations » ; (...).

Art. 7. L'article 10^{quater}, de la même loi, rétabli par le décret du 28 avril 2016 et modifié par le décret du 28 février 2019, est remplacé par ce qui suit :

« (...) § 3. Est punie d'une amende administrative de 10 à 100 euros, l'entreprise agréée qui : (...)

2° ne compte pas dans son entreprise une personne qui, dans les trois années écoulées, a participé à la session d'information concernant les titres-services, organisée par les services désignés par le Gouvernement et dont le contenu est arrêté et élaboré par l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi ; (...) ».

Le CESE Wallonie note que l'obligation, figurant parmi les conditions d'agrément, de participer à une session d'informations sur les Titres-services est renforcée par l'ajout d'une fréquence triennale : l'entreprise devra désormais compter au moins une personne qui a suivi cette session au cours des trois dernières années. Une amende administrative est également prévue en cas de non respect de cette obligation.

Le Conseil souligne l'intérêt et la plus-value de ces sessions obligatoires organisées par le FOREM, offrant aux candidats à l'agrément une première information sur la législation, les différents acteurs et le fonctionnement du système, ainsi que les droits et obligations de chaque partie. Il relève cependant les difficultés rencontrées, encore amplifiées par la crise sanitaire, pour assurer une programmation suffisante de ces sessions. Dans le contexte actuel, il craint que le retard accumulé ne soit pas aisément résorbable à court terme et que la nouvelle disposition ne renforce ce problème.

Pour le CESE, il convient de garantir que le FOREM soit effectivement en capacité à la fois de résorber le retard accumulé dans l'organisation des sessions d'informations et de mettre en œuvre la nouvelle obligation de suivre cette session tous les trois ans. Le Conseil invite à tout le moins à inscrire prioritairement aux sessions, les candidats à l'agrément, ainsi que les entreprises agréées pour lesquelles des faiblesses manifestes de compréhension ou d'utilisation du système ont été constatées. Il demande aussi que les autres entreprises déjà agréées ne soient pas sanctionnées si elles n'ont pas pu satisfaire à cette obligation faute de places dans les sessions.

Sur la forme, le CESE constate que la Note au Gouvernement wallon (p.6) et le commentaire de l'article 7 évoquent la « session d'information » et le « recyclage ». Il attire l'attention sur le fait que cette distinction ne figure pas dans l'avant-projet de décret.

2.8. COMPENSATION PAR LE FOREM POUR L'APUREMENT DE DETTES

Avant-projet de décret

Art. 2. À l'article 2 bis, de la même loi, inséré par la loi du 22 juin 2012 et modifié par le décret du 28 avril 2016, les modifications suivantes sont apportées : (...)

6° il est complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit :

« § 3. Toute somme à restituer ou à payer à l'entreprise agréée dans le cadre de la présente loi peut être affectée sans formalité par l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi à l'apurement des dettes qui lui sont dues par l'entreprise agréée. ».

A l'article 2, 6°, de l'avant-projet de décret, le Conseil relève l'habilitation donnée au FOREM de pouvoir procéder à un système de compensation entre les sommes dues à une entreprise et les dettes éventuellement dues par celle-ci. La Note au Gouvernement (p.5) précise qu'il s'agit « *d'autoriser le FOREM à compenser les montants qu'une entreprise titres-services en faillite lui doit avec les montants non encore versés par le FOREM à cette entreprise* ». L'absence de priorité de paiement du FOREM en tant que créancier chirographaire est l'argument avancé pour justifier cette disposition.

Le CESE Wallonie constate que la disposition proposée dans l'avant-projet de décret ne précise aucunement une application ciblée aux seules entreprises en faillite et ne prévoit aucun élément de protection du droit de la défense. Cette absence de balises conduit à une habilitation trop large, pouvant présenter un risque d'arbitraire. Ainsi, le Conseil invite à préciser et compléter cette disposition.