

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.562 du 29 septembre 2014

A. 209.335/Vbis-109

En cause : **KEUL Michel**,
ayant élu domicile chez
Mes Guido ZIANS et
Andrea HAAS, avocats,
Aachener Straße 76
4780 Saint-Vith,

contre :

**l'Office Wallon de la Formation Professionnelle
et de l'Emploi, en abrégé FOREM**,
ayant élu domicile chez
Me Georges LIENART, avocat,
square des Conduites d'Eau 9-10
4020 Liège.

LE PRESIDENT DE LA CHAMBRE Vbis,

Vu la requête introduite le 3 juillet 2013 par Michel KEUL en ce qu'il demande l'annulation de la décision du 3 mai 2013 de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, en abrégé FOREM, déclarant irrecevable sa demande d'incitant financier pour son installation en tant qu'indépendant à titre principal;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. WIMMER, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 10 juin 2014 qui ordonne l'examen de l'affaire par une chambre composée d'un conseiller unique;

Vu l'ordonnance du 10 juin 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 juin 2014 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Guido ZIANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gabriele WEISGERBER, loco Me G. LIENART, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. WIMMER, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant a demandé au FOREM, le 20 avril 2013, une aide financière (incitant financier) en vue de son installation en tant qu'indépendant à titre principal comme agent immobilier;

Considérant que le 3 mai 2013, par l'acte attaqué, la partie adverse lui a répondu ce qui suit :

" Objet : Dispositif AIRBAG
Décret du 27/10/2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal (M.B. du 16/11/2011)
Arrêté d'exécution du 03 mai 2012 (M.B. du 23 mai 2012)

DECLARATION D'IRRECEVABILITE

Monsieur,
Par la présente, je vous informe que votre demande d'incitant financier liée à votre installation en tant qu'indépendant à titre principal portant la référence n° ABG/2013/0166 ne peut être traitée pour la raison suivante :
- Votre domicile et le siège social de votre future activité ne se trouvent pas en Région Wallonne de langue française.
Dès lors, votre demande est classée sans suite.
Veuillez recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.
L'Administratrice générale";

Considérant que les articles 1^{er} et 3 du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal sont rédigés comme suit :

" Article 1^{er}. § 1^{er}. Le présent décret s'applique sur le territoire de la Région wallonne, pour la partie de langue française.

[...]

Art. 3. Peuvent, sous réserve des conditions du présent décret, bénéficier de l'incitant financier :

1° la personne qui est assujettie au statut social des travailleurs indépendants en vertu de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et qui répond de manière cumulative aux conditions suivantes :

- a) être domiciliée en tant qu'indépendant ou avoir son siège social sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française;
- b) être affiliée, en qualité d'indépendant à titre complémentaire, depuis au moins trois ans à une caisse d'assurances sociales agréée pour travailleurs indépendants et être en ordre de cotisations;
- c) exercer son activité indépendante à titre complémentaire et s'engager à poursuivre ou étendre cette activité;
- d) ne plus bénéficier de revenus professionnels, d'allocations de chômage, d'allocations d'attente, de revenus d'intégration, de revenus de remplacement ou de l'aide sociale financière;
- e) ne pas disposer de revenus annuels bruts issus de cette activité d'indépendant supérieurs au montant fixé par le Gouvernement qui se situe entre 20.000 euros et 30.000 euros; les aides publiques que l'indépendant aurait obtenues avant l'introduction de la demande d'incitant financier ne sont pas prises en compte dans la détermination du montant de ces revenus annuels;

2° la personne qui désire s'installer, pour la première fois, en tant qu'indépendant à titre principal et qui répond de manière cumulative aux conditions suivantes :

- a) se domicilier en tant qu'indépendant ou avoir son siège social sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française;
- (b) soit, lorsque la personne qui désire s'installer comme indépendant à titre principal est âgée de plus de 50 ans, un certificat relatif aux connaissances de gestion de base visé par l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi-programme P.M.E., dont le contenu est détaillé à l'article 6 de l'arrêté royal du 21 octobre 1998 portant exécution du chapitre 1^{er} du titre II de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, et la preuve d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le même secteur professionnel d'activités que celui de son installation à titre principal - Décret du 10 juillet 2013, art. 9).
- c) ne plus bénéficier de revenus professionnels, d'allocations de chômage, d'allocations d'attente, de revenus d'intégration, de revenus de remplacement ou de l'aide sociale financière.

[...]"

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6, § 1, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'il fait valoir que la décision attaquée se fonde sur l'article 3, 1°, a, du décret précité du 27 octobre 2011 selon lequel, pour bénéficier de l'incitant financier, le demandeur doit être domicilié "en tant qu'indépendant ou avoir son siège social sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française"; que, rappelant l'avis du Conseil d'Etat n° 49.847/2 du 13 juillet 2011 sur le projet de décret devenu le décret du 27 octobre 2011, il souligne que la matière réglée par ledit décret qui porte sur une forme d'aide à la création d'entreprise, relève de la compétence régionale au titre de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui confère aux régions, en ce qui concerne l'économie, la matière de la politique économique,

laquelle comprend la politique d'expansion économique; qu'il en déduit que la condition de la domiciliation dans la partie française de la Région wallonne contenue dans le décret précité est illégale en tant qu'elle contrevient à la disposition précitée de la loi spéciale et aux articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en ce qu'il considère que la décision attaquée a été prise en application de l'article 3, 1^o, a, du décret précité du 27 octobre 2011 alors qu'elle l'a été sur la base de l'article 3, 2^o, a, dudit décret, puisque la demande d'incitant financier du requérant se fondait sur cette dernière disposition;

Considérant que si l'acte attaqué n'identifie pas avec précision la disposition décrétable qu'il entend appliquer, il ressort de la demande d'incitant financier du requérant qu'elle était fondée sur l'article 3, 2^o, du décret du 27 octobre 2011, c'est-à-dire pour une première installation en qualité d'indépendant; que, dès lors, l'acte attaqué doit être compris comme faisant application de l'article 3, 2^o, a, du décret pour déclarer irrecevable la demande d'aide financière; que c'est par une erreur de plume que l'exposé du moyen unique vise l'article 3, 1^o, a, du décret au lieu de l'article 3, 2^o, a; qu'au surplus, le a) de l'article 3, 1^o et 2^o est identique; que l'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie;

Considérant que dans son avis sur l'avant-projet de décret, le Conseil d'Etat avait relevé ce qui suit :

" [...]

Compétence de l'auteur de l'acte

1. Comme de nombreuses personnes qui exercent une activité d'indépendant à titre complémentaire hésitent à acquérir le statut d'indépendant à titre principal par crainte de perdre leur première source de revenus, l'avant-projet de décret à l'examen se donne pour objet d'encourager et de faciliter l'accès au statut d'indépendant à titre principal en vue de l'exercice des activités professionnelles, ce qui, aux yeux de l'auteur de l'avant-projet, doit contribuer à la création générale d'emploi¹.

A cette fin, et en résumé, l'avant-projet met en place un «incitant financier» d'un maximum de 12.500 euros qui, aux conditions prévues par l'avant-projet, sera octroyé à deux catégories de bénéficiaires : d'une part, les personnes qui exercent déjà des activités sous le couvert d'un statut d'indépendant à titre complémentaire depuis au moins trois ans; d'autre part, les personnes qui désirent «s'installer pour la première fois en tant qu'indépendant à titre principal» et qui disposent d'un titre délivré «par l'enseignement des Classes moyennes» dans le cadre d'une formation de chef d'entreprise ou d'une «attestation de la finalisation d'un processus d'accompagnement à l'autocréation d'emploi». Les bénéficiaires de l'incitant devront s'affilier effectivement en qualité d'indépendant à titre principal à une

¹ L'indépendant à titre complémentaire qui devient indépendant à titre principal libère l'emploi qu'il occupe et est susceptible à terme de devenir lui-même employeur.

caisse d'assurances sociales agréée pour travailleurs indépendants au plus tard dans les trois mois de la décision d'octroi de l'incitant et ils devront avoir à ce moment renoncé au statut antérieur en vertu duquel ils percevaient des revenus (contrat d'emploi, fonctionnaire, chômeur, allocataire social, ...).

2. L'avant-projet de décret à l'examen se présente à première vue comme un acte visant à mettre en œuvre les compétences de la Région wallonne en matière de politique de l'emploi telles que celles-ci sont définies à l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Divers indices vont en effet en ce sens :

- l'avant-projet est proposé par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions ;
- selon son intitulé, le texte en projet est relatif «à la création d'emploi» ;
- l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'avant-projet énonce en substance que l'avant-projet s'applique uniquement «en région de langue française», ce qui fait écho au fait que l'exercice des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi a été transféré à la Communauté germanophone par le décret du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles ;
- l'article 2, aliéna 2, de l'avant-projet confirme ce que donne à penser l'intitulé puisqu'il énonce que «l'objectif de la mesure est de permettre l'accroissement du volume d'emploi existant par l'autocréation d'emploi, la libéralisation de l'emploi occupé précédemment, et à terme, la création d'emplois supplémentaires lorsque l'activité professionnelle s'est développée»².

Force est cependant de constater que le décret en projet ne peut s'inscrire dans les compétences que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne à la Région wallonne en matière de politique de l'emploi.

Ainsi, l'avant-projet de décret examiné est totalement étranger à la matière de l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers pour laquelle la Région wallonne est compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o, de la loi spéciale.

Il n'institue pas non plus un programme de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés au sens de l'article 6, § 1^{er}, IX, 2^o, de la loi spéciale, programme pour lequel la remise au travail emporterait le bénéfice de l'intervention financière fédérale fondée sur la même disposition³.

Il ne peut non plus être considéré que l'avant-projet mettrait en œuvre la compétence envisagée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 1^o, de la même loi spéciale portant sur le placement des travailleurs puisqu'aucune disposition de l'avant-projet ne

² Voir la suite du présent avis pour l'observation qu'appelle cette disposition.

³ Les programmes de remise au travail envisagés par cette disposition de la loi spéciale concernent des mesures visant à la création par les pouvoirs publics de postes de travail supplémentaires, qui seront alors soumis à des règles spécifiques en matière d'emploi. Il s'agit, en d'autres termes, de projets élaborés ou subventionnés par les pouvoirs publics, projets qui, précisément en raison de cette association des pouvoirs publics, doivent être axés sur des activités d'intérêt général ou social, ce dont il résulte qu'il s'agira, en principe, d'activités exécutées auprès d'un organe public ou d'une association du secteur non-marchand. De tels programmes ne peuvent être confondus avec les systèmes qui prévoient des mesures encourageant les employeurs à engager certaines catégories de chômeurs comme travailleurs supplémentaires (sur cette question, voir l'avis 26.727/1/V donné le 29 juillet 1997 sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 8 août 1997 d'exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée).

règle directement le placement des travailleurs déterminés et difficiles à placer dans des emplois bien définis⁴.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, l'avant-projet ne relève dès lors pas des compétences de la Région wallonne⁵.

3. Si l'avant-projet examiné procède donc de l'intention de créer les conditions d'une augmentation escomptée de l'offre d'emploi en Région wallonne, son objet réel et concret consiste à offrir une source de financement complémentaire à une personne qui se situe dans la phase de démarrage de sa propre activité économique afin de lui permettre de développer cette activité en vue de pouvoir l'exercer professionnellement sous le statut d'indépendant. L'exposé des motifs de l'avant-projet souligne à cet égard, que le bénéficiaire qui crée son propre emploi génère à terme des biens et services, crée de la richesse et est susceptible de devenir lui-même employeur.

Il s'agit donc d'une forme d'aide à la création d'entreprise qui relève des compétences régionales au titre de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale qui confère aux Régions, en ce qui concerne l'économie, la matière de la politique économique, laquelle comprend la politique d'expansion économique⁶.

Observations générales

[...]

Observations particulières

[...]

Article 1^{er}

⁴ La section de législation a déjà été amenée à constater qu'aussi étendue que soit la notion de "placement" utilisée dans la loi spéciale, des mesures qui entendent se fonder sur cette notion doivent viser à permettre à ce que des travailleurs, chômeurs ou non, en quête d'emploi puissent occuper un véritable emploi (voir à ce sujet l'avis 43.646/2 donné le 24 octobre 2007 sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région wallonne du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement, observation sous l'article 1^{er}, 12^o). Or, tel n'est pas l'objet de l'avant-projet.

⁵ Il ne relève pas non plus des compétences fédérales dans le domaine de l'emploi. Certes, comme la section de législation l'a observé dans l'avis 26.727/1 précité, l'autorité fédérale est demeurée compétente au titre de la politique de l'emploi pour promouvoir l'emploi en général par des mesures rendant attrayant pour les employeurs l'engagement de personnel supplémentaire (dans la même optique, l'avis 26.543/1 donné le 12 juin 1997 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende een vermindering van de onroerende voorheffing ter bevordering van de tewerkstelling" a estimé que les régions n'étaient pas compétentes pour accorder au titre de la politique de l'emploi un subside aux entreprises qui maintiennent ou augmentent le volume de l'emploi en leur sein). Par conséquent, lorsqu'une mesure vise à créer des circonstances favorables pour l'emploi et que cette mesure relève bien de la politique de l'emploi, elle est de compétence fédérale. Cependant, en l'espèce, comme expliqué au point suivant, la mesure en projet ne s'analyse pas comme une mesure relevant de la politique de l'emploi au sens de la loi spéciale mais comme une mesure touchant aux compétences que la Région exerce en ce qui concerne l'économie.

⁶ Sur ce que la politique en matière d'expansion économique est incluse dans la notion de politique économique au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale, voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 52/92 du 9 juillet 1992 et l'avis 25.264/1 donné le 10 octobre 1996 par la section de législation sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région flamande du 15 avril 1997 "tot regeling van de toekenning van een waarborg als verliesgarantie voor het verstrekken van risicokapitaal" (Doc. parl., Vlaams Parlement, 1996-1997, n° 473/1).

1. Le paragraphe 1^{er} doit être omis puisque, réglant la matière de la politique économique visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avant-projet s'applique également en région de langue allemande.

2. Au paragraphe 2, 4^o, compte tenu des observations relatives à la compétence de l'auteur de l'acte, il y a lieu de mentionner non pas le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions mais bien celui qui a l'Economie dans ses attributions.

Article 2

L'alinéa 2 n'a pas de caractère normatif puisqu'il se borne à décrire l'objet de l'avant-projet. Cet alinéa n'a pas sa place dans le dispositif et doit en être omis.

Article 3

1. A l'alinéa 1^{er}, 1^o, a), les mots «, pour la partie de langue française» doivent être omis compte tenu de l'observation 1 sous l'article 1^{er}. La même observation vaut pour le 2^o, a).

[...]"

Considérant qu'il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles énoncées au dispositif qui suit,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour constitutionnelle :

- " - Le décret wallon du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal viole-t-il l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980?
- Le même décret viole-t-il l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980?
- L'article 1^{er}, § 1^{er}, et l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, a, et 2^o, a, du décret précité violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils excluent de leur champ d'application *ratione loci* et *ratione personae* les personnes qui sont domiciliées ou ont leur siège social dans la partie de langue allemande de la Région wallonne?"

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le
vingt-neuf septembre deux mille quatorze par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{me} WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.