ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.762/2/V
DU 13 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 19 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 8 et 13 août 2012, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret a pour objet de fixer les conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées en Région wallonne, ce qui entraîne, par voie de conséquence, l'abrogation du décret du 18 décembre 2003 'relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées', ci-après le « décret du 18 décembre 2003 » [1-2-3].

2. Le chapitre 1er de l'avant-projet (article 1er) contient un certain nombre de définitions, dont notamment celles de « travailleurs défavorisés » [4-5], de « travailleurs gravement défavorisés », d'« accompagnement social » [6] et d'« accompagnateurs sociaux », nécessaires à l'application du décret. Le chapitre 2 (articles 2 et 3) énumère les conditions auxquelles une « entreprise d'insertion », par ailleurs non autrement définie dans l'avant-projet [7], doit répondre pour pouvoir être agréée en application de l'avant-projet, utiliser la dénomination « entreprise d'insertion » et prétendre aux diverses subventions prévues au chapitre 4 de l'avant-projet ; il précise par ailleurs les modalités selon lesquelles l'agrément peut être accordé, le cas échéant accompagné d'un mandat chargeant l'entreprise d'insertion d'un service d'intérêt économique général (en abrégé : « S.I.E.G. ») et habilite le

[1] Article 21 de l'avant-projet.

[2] Concernant le décret du 18 décembre 2003 – lequel règle en partie, en vertu de son article premier et en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127, § 1er, de celle-ci, et n'est applicable qu'en région de langue française - , voir l'avis 34.965/2 donné le 8 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 18 décembre 2003 'relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1).

[3] Dans les pièces jointes à la demande d'avis figure un tableau comparatif entre le décret du 18 décembre 2003 et l'avant-projet à l'examen (voir l'avis du C.E.S.W. du 21 mai 2012, pp. 3-4, et l'avis du C.W.E.H.F. du 22 juin 2012, pp. 5-6).

[4] Comparer avec l'article 2, sous 18), du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 'déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité' (Règlement général d'exemption par catégorie, ci-après « R.G.E.C. »).

[5] Comparer avec l'article 2, 2°, du décret du 18 décembre 2003, lequel se réfère à la notion de « demandeur d'emploi difficile à placer ».

[6] Comparer avec l'article 2, sous 19), R.G.E.C.

[7] Comparer avec l'article 2, 1°, du décret du 18 décembre 2003.

Gouvernement à déterminer les modalités d'un tel mandat, de même que la procédure d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'agrément. Le chapitre 3 (articles 4 à 7) reprend les diverses circonstances dans lesquelles le Gouvernement peut procéder à des assimilations, à des restrictions ou à des extensions des catégories de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés, ainsi que des périodes assimilées à des périodes de bénéfice d'allocations de chômage ou d'insertion, d'allocations d'insertion, du revenu d'intégration ou d'une aide sociale. Le chapitre 4 (articles 8 à 13) énumère les différentes subventions qui peuvent être octroyées à une entreprise d'insertion agréée, de même que les conditions auxquelles l'entreprise doit continuer à répondre durant son agrément afin de pouvoir prétendre à l'octroi de ces subventions, la procédure de demande de ces subventions et les modalités de liquidation de celles-ci ; trois types de subventions sont prévus : 1°) une subvention destinée à favoriser l'insertion durable et de qualité des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés pour une durée déterminée ou indéterminée (article 8 [8]) [9] ; 2°) une subvention destinée à une mission d'accompagnement social des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés et ce, au bénéfice de l'entreprise d'insertion agréée qui a été mandatée pour la gestion d'un S.I.E.G. (article 9 [10]) [11] ; 3°) et une subvention destinée à permettre l'affiliation de l'entreprise d'insertion agréée à un secrétariat social ou, pour certaines d'entre elles, le recours à un service de gestion des ressources humaines dépendant d'un pouvoir local (article 10, alinéas 1er, 13°, et 3). Le chapitre 5 (articles 14 à 18) est consacré au contrôle et à la surveillance des entreprises d'insertion agréées, de même qu'aux modalités de récupération éventuelle des subventions versées. Enfin, le chapitre 6 (articles 19 à 23) comporte les dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales.

3. Comme on le voit, l'objectif essentiel de l'avant-projet à l'examen reste, tout comme c'est le cas pour le décret du 18 décembre 2003, d'inciter à la création de nouvelles entreprises d'insertion et ce, en vue de favoriser la création de nouveaux emplois pour des travailleurs défavorisés, parce que demandeurs d'emploi et ne possédant pas de hautes qualifications.

Mais, dès lors que le champ d'application territorial de l'avant-projet de décret n'est plus limité au territoire de la région de langue française, comme c'est le cas actuellement pour le décret du 18 décembre 2003 que l'article 21 de l'avant-projet abroge, la question se pose de déterminer quelle(s) compétence(s) le législateur décrétal wallon entend mettre en œuvre dans le cadre de l'adoption de l'avant-projet de décret examiné.

---

[8] Qui se réfère au R.G.E.C.

[9] Comparer avec l'article 9 du décret du 18 décembre 2003.

[10] Qui se réfère au règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général' (en abrégé « Règlement *de minimis* pour les S.I.E.G. »).

[11] Comparer avec l'article 10 du décret du 18 décembre 2003.

EXAMEN DE LA COMPÉTENCE

4. À cet égard et outre de nombreuses références dans la partie générale de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet de décret à la notion de « déploiement/redéploiement/développement de l'économie sociale en Région wallonne » [12], l'observation préalable aux commentaires des articles dans l'exposé des motifs précise ceci :

---

[12] L'exposé des motifs comporte également les considérations suivantes :
« Cet avant-projet de décret vise à pérenniser et à consolider les assisses d'un dispositif contribuant quantitativement et qualitativement au déploiement de l'économie sociale en Région wallonne.
158 entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées au 15 février 2012. Elles ont permis la mise à l'emploi de près de 4.000 travailleurs, dont une majorité de travailleurs fragilisés, peu qualifiés à la base et, souvent, demandeurs d'emploi de longue durée. Les entreprises d'insertion sont actuellement principalement actives dans les secteurs de l'aide aux personnes (aide-ménagère et service de repassage titres services, IDESS), le nettoyage industriel, le secteur du bois et des parcs et jardins, mais également dans le secteur de la construction, dans l'Horeca, la maintenance, les services aux entreprises ainsi que le tri et le recyclage. En cela, elles constituent un vecteur essentiel du développement de l'économie sociale en Région wallonne et offrent des opportunités d'emploi durable et de qualité aux travailleurs précarisés.
Dans le contexte de la crise financière et de son impact sur les citoyens les plus fragilisés, l'enjeu du développement de l'économie sociale revêt une importance encore plus grande qu'auparavant. Il est donc essentiel de soutenir et de renforcer ce secteur de l'économie pour lui permettre de contribuer, en tant que vecteur « innovant et créatif », au redéploiement économique de la Wallonie tout en amortissant le choc de la crise pour les publics fragilisés.
Si les principes et valeurs qui en sont le fondement sont différents, l'économie sociale et, à travers elle, les entreprises d'insertion, sont avant tout des entreprises marchandes, productrices de biens et de services, intégrant une dynamique de performance économique, mais aussi sociétale et en termes de cohésion sociale. Les critères d'agrément et de subventionnement définis dans le présent texte doivent en être les garants.
Par ailleurs, le présent texte vise à mettre en conformité les entreprises d'insertion avec les critères du Règlement européen d'exemption par catégories 800/2008, contenant en son annexe I la définition des petites et moyennes entreprises.
Enfin, au moment où la Commission réfléchit à la manière de promouvoir le secteur de l'économie sociale dans le cadre de la programmation 2014-2020, il apparaît essentiel de renforcer un des plus importants dispositifs wallons d'économie sociale, afin que les principes et balises qui en constituent les fondements puissent servir de référence dans les débats qui seront menés au niveau de la Commission européenne.
Le texte proposé définit donc, dans un souci de transparence, de cohérence et de simplification administrative, les critères d'agrément et de subventionnement des entreprises d'insertion en se basant, notamment sur le décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale.
En choisissant de dédicacer ces subventions aux sociétés à finalité sociale, le législateur a considéré que ces dernières étaient des acteurs prédisposés à prendre en charge des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés et à leur offrir un accompagnement social de nature à les maintenir sur le marché du travail puisqu'en effet, en sus de leur activité de production de biens ou de services, elles poursuivent un but social d'insertion durable et de qualité s'inscrivant dans les principes qui sous-tendent l'économie sociale et auxquelles elles souscrivent, à savoir :
1° une finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt qu'une finalité de profit,
2° une autonomie de gestion,
3° un processus de décision démocratique,
4° une primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.
(...).
Enfin, afin de soutenir le travail d'objectivation et d'équité de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie, le présent texte propose la définition de différents concepts tels ceux de :
- travailleurs défavorisés et gravement défavorisés,
- chef d'entreprise,
- accompagnement social,
- accompagnateurs sociaux,
- tension salariale,

> « Il ressort de l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que s'agissant de mettre en œuvre, notamment, une compétence visée à l'article 6, § 1er, VI (la politique économique, en ce compris l'économie sociale) faisant partie des matières transférées aux régions en vertu de l'article 107*quater* de la Constitution, le champ d'application du décret sera celui du territoire de la Région wallonne, en ce compris le territoire de la Communauté germanophone » [13].

L'usage, dans ce passage de l'exposé des motifs, de l'adverbe « notamment » laisse donc à penser que des compétences, autres que celle de l'économie sociale, pourraient également entrer en ligne de compte.

Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a toutefois fait valoir que, contrairement au décret du 18 décembre 2003 dont l'abrogation est par ailleurs prévue, l'avant-projet de décret se place dans le cadre de la « compétence exclusive de l'économie sociale et non plus de l'emploi ».

Ce qui précède amène la section de législation à formuler les observations fondamentales qui suivent.

5. Ainsi que cela a été observé par la déléguée du ministre, il a, lors de l'adoption du décret du 18 décembre 2003, été expressément fait état dans le commentaire de l'article 3 dans l'exposé des motifs de ce que :

> « Depuis le 1er janvier 2000, la compétence en matière d'emploi a été transférée à la Communauté germanophone, pour ce qui concerne son territoire. Dès lors, le décret, suivant les termes énoncés par la Constitution, s'applique au territoire de la région de langue française (Région wallonne moins Communauté germanophone) » [14].

Cette affirmation n'a pas été critiquée par la section de législation dans son avis 34.965/2 précité. La section de législation a toutefois observé que les articles 3, § 1er, 10°, et 12, 2° et 3°, du décret, ainsi que le commentaire de l'article 8 dans l'exposé des motifs font référence à une matière qui relève de la compétence de la Région wallonne au titre des matières transférées, à savoir la formation professionnelle. À la suite de cette observation, l'article 1er, alinéa 1er, du décret du 18 décembre 2003 précise qu'il règle, pour partie, en

---

- effectif de référence.
Le développement et la pérennisation des entreprises d'insertion est vecteur d'emplois pour de nombreux travailleurs fragilisés autant qu'un dispositif contribuant au redéploiement économique de la Wallonie. Le présent texte a pour vocation de soutenir ce secteur, de favoriser la diversification de ses activités et la pérennisation de son but social tout en en renforçant la lisibilité et en clarifiant les critères d'agrément et de subventionnement en cohérence avec le R.G.E.C et le règlement *de minimis* n° 360/2012 ».

[13] Voir aussi l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 10°, de l'avant-projet.

[14] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1, p. 5.

application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127, § 1er, de celle-ci.

Comme on le voit, le décret du 18 décembre 2003 se fonde sur deux compétences de la Région wallonne : d'une part et à titre principal, celle de l'emploi en application de l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' [15] ; d'autre part et pour seulement quelques dispositions du décret, celle de la formation professionnelle, compétence transférée en application du décret II du Conseil régional wallon du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

6. Le décret du 18 décembre 2003 n'étant par ailleurs applicable qu'en région de langue française [16], son article 14 n'a abrogé le décret du 16 juillet 1998 'relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées' (ci-après, le « décret du 16 juillet 1998 ») que « pour ce qui concerne le territoire de la région de langue française ». Ce décret, qui trouvait initialement à s'appliquer à l'ensemble de la Région wallonne, a également été considéré par la section de législation du Conseil d'État, de manière implicite mais certaine, comme relevant de la compétence de la Région wallonne au titre de l'emploi [17]. Ce décret du 16 juillet 1998 trouve par ailleurs toujours à s'appliquer à la Communauté germanophone et ce, tel qu'il été modifié à deux reprises par cette dernière [18], laquelle a également fondé sa compétence sur la matière de l'emploi qui lui a été transférée, sur la base de l'article 139 de la Constitution, par les décrets du 6 mai 1999 (Région wallonne) et du 10 mai 1999 (Communauté germanophone) 'relatifs à l'exercice, par la

[15] Pour rappel, les régions, en application de cette disposition, sont notamment compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour le placement des travailleurs, ainsi que pour, sauf les exceptions prévues, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés. Sur le rapport entre, d'une part, ces deux notions et, d'autre part, celle d'«économie sociale d'insertion» au regard de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', voir C.C., arrêt n° 122/2000 du 29 novembre 2000.

[16] Comme observé dans le commentaire de l'article 1er de l'exposé des motifs du décret, « Il est à noter que, depuis le transfert à la Communauté germanophone de la matière de l'emploi, la Région wallonne est compétente en matière tant d'emploi que de formation professionnelle sur le même territoire, à savoir la région de langue française (Région wallonne, moins Communauté germanophone) » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1, p. 5).

[17] Dans son avis 27.470/4 donné le 11 mai 1998 sur l'avant-projet devenu le décret du 16 juillet 1998, la section de législation a en effet observé que la législation en projet doit s'analyser comme un incitant destiné à favoriser la mise au travail des chômeurs (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 388/1, p. 9), alors qu'il est fait état dans l'exposé des motifs du souci de créer de nouveaux emplois en vue de favoriser plus spécifiquement l'insertion des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer (*ibidem*, p. 2). Voir également l'avis 26.755/2/V donné le 25 août 1997 sur un avant-projet de décret de la région wallonne « relatif à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion », dans lequel la section de législation a considéré que les subventions prévues au bénéfice des entreprises d'insertion constituaient des aides à l'emploi au sens de la législation communautaire applicable (notamment les « lignes directrices concernant les aides à l'emploi », 95/C 334/04, JO, n° C 334 du 12 décembre 1995).

[18] Voir le décret-programme du 23 octobre 2000 (articles 56 à 66) et le décret 'de crise' du 19 avril 2010 (articles 11 figurant dans le chapitre 4 (Emploi) du décret).

Communauté germanophone des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles'. Ici encore, la section de législation n'a, à chaque fois, formulé aucune objection de principe quant à la compétence de la Communauté germanophone, fondée sur la matière de l'emploi, pour procéder à ces modifications [19].

7.1. Compte tenu de ce qui précède, la section de législation n'aperçoit pas, pour les raisons dont il est fait état ci-après, comment il peut être considéré que la Région wallonne, pour adopter l'avant-projet présentement examiné, pourrait fonder sa compétence, à tout le moins de manière exclusive, sur la seule matière de l'économie sociale [20], et non plus, comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent, sur les matières de l'emploi [21] et, le cas échéant, de la formation professionnelle [22].

7.2. Il ne suffit tout d'abord pas de renvoyer à diverses reprises dans l'exposé des motifs, comme il a déjà été exposé ci-avant, à la seule notion d'« économie sociale » pour en déduire, sans autre forme de justification, que ni la matière de l'emploi ni celle de la formation professionnelle ne seraient plus concernées par les dispositions de l'avant-projet [23].

7.3. Il en va d'autant plus ainsi que la section de législation, au regard des dispositions de l'avant-projet de décret et en l'état actuel du dossier, n'est en tout état de cause pas convaincue qu'il pourrait, sans plus, être conclu en ce sens. En effet :

---

[19] Voir l'avis 30.150/1/3/4 donné le 30 mai 2000, le 6 juin 2000 et le 14 juin 2000 sur un avant-projet devenu le décret –programme du 23 octobre 2000 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 1999-2000, n° 44/1, observations sous les articles 52 à 55) et l'avis 47.403/2/4 donné le 7 décembre 2009 et le 9 décembre 2009 sur l'avant-projet devenu le décret 'de crise' du 19 avril 2010 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2009-2010, n° 27/1, observation sous les articles 9 et 10).

[20] En ce qui concerne l'économie sociale, il s'agit d'une compétence régionale exercée en application de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui confère aux Régions, en ce qui concerne l'économie, la matière de la politique économique. Un décret réglant cette matière s'applique en conséquence sur le territoire de la région de langue française et de langue allemande.

[21] En ce qui concerne la matière de l'emploi, il s'agit d'une compétence attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'exercice des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi ayant été transféré à la Communauté germanophone par les décrets précités du 6 mai 1999 et du 10 mai 1999, il s'ensuit que la compétence de la Région wallonne s'applique en matière d'emploi uniquement en région de langue française.

[22] Concernant la matière de la formation professionnelle, la compétence attribuée aux Communautés par l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', a été transférée, en vertu de l'article 138 de la Constitution et en ce qui concerne la région de langue française, à la Région wallonne par les décrets II de transfert de compétence des 19 et 22 juillet 1993. En ce qui concerne la région de langue allemande, la Communauté germanophone est compétente en matière de formation professionnelle.

[23] Comparer avec l'avis 42.776/2 donné le 26 avril 2007 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 'portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé « I.D.E.S.S. »' et avec l'avis 44.118/2 donné le 10 mars 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 20 novembre 2008 'relatif à l'économie sociale' (observation sous les articles 22 à 28) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 843/1).

- il convient tout d'abord d'observer que même si les définitions de « travailleurs défavorisés » et de « travailleurs gravement défavorisés », prévues par l'article 1er, alinéa 1er, en projet et inspirées de l'article 2, sous 18) et 19), du R.G.E.C., diffèrent quelque peu, dans leur formulation, de celle de « demandeur d'emploi difficile à placer » actuellement prévue à l'article 2, 2°, du décret du 18 décembre 2003, les deux groupes cibles ainsi définis n'en sont pas moins caractérisés par les deux mêmes critères essentiels, à savoir que la personne concernée doit, soit « au moment de son engagement dans l'entreprise d'insertion » [24], soit « avant leur premier engagement dans une entreprise d'insertion agréée » [25], d'une part, être inscrite comme demandeur d'emploi (inoccupé) auprès de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi et, d'autre part, ne pas être titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou assimilé [26]. Quant à l'entreprise d'insertion concernée, s'il est vrai qu'il est expressément prévu dans l'avant-projet de décret que celle-ci doit s'inscrire dans « le respect des principes de l'économie sociale tels que définis à l'article 1er du décret du 20 novembre 2008 'relatif à l'économie sociale' » [27], il n'en reste pas moins que, dans les deux situations, l'entreprise doit, notamment, être constituée sous la forme d'une société commerciale à finalité sociale au sens de l'article 661 du Code des sociétés [28] et s'engager à compter un nombre minimum de « demandeurs d'emploi difficiles à placer » [29] ou de « travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés » [30] parmi les personnes occupées dans les liens d'un contrat de travail ;

- s'agissant cette fois des différentes subventions dont il est question aux articles 8, 9 et 10, alinéas 1er, 10°, et 3, de l'avant-projet de décret, il convient de noter que les deux premiers types de subventions ainsi prévus correspondent, à quelques nuances près notamment justifiées par la prise en compte des exigences du R.G.E.C. et du Règlement *de minimis* pour les S.I.E.G., pour ce qui concerne la première subvention prévue (la subvention destinée à favoriser l'insertion durable et de qualité des personnes concernées) à la seconde subvention déjà prévue tant par l'article 11 du décret du 16 juillet 1998 que par l'article 9 du décret du 18 décembre 2003 et, pour ce qui concerne la deuxième subvention prévue, à la troisième subvention déjà prévue par l'article 10 du décret du 18 décembre 2003. Or de telles

---

[24] Article 2, 2°, du décret du 18 décembre 2003.

[25] Article 1er, alinéa 1er, 1°, de l'avant-projet de décret.

[26] L'accent est d'ailleurs mis, dans la partie générale de l'exposé des motifs, sur l'importance de la « mise à l'emploi » de demandeurs d'emploi de longue durée ou sur le souci de déterminer dans les groupes cibles de catégories spécifiques représentatives des demandeurs d'emploi les plus fragilisés en Région wallonne.

[27] Voir l'article 2, § 1er, alinéa 1er, phrase introductive, de l'avant-projet de décret. Le décret du 18 décembre 2003 est par ailleurs déjà visé aux articles 2, alinéa 1er, 1°, et 6, 1°, a), du décret du 20 novembre 2008. Ces deux dispositions sont à cet égard modifiées par les articles 19 et 20 de l'avant-projet de décret, afin de remplacer la mention du décret du 18 décembre 2003 par celle du décret examiné.

[28] Voir l'article 2, 2°, du décret du 18 décembre 2003 et l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, de l'avant-projet de décret.

[29] Article 3, § 1er, 2°, du décret du 18 décembre 2008.

[30] Article 2, § 1er, alinéa 1er, 6°, de l'avant-projet de décret.

subventions ont été justifiées, lors de l'adoption tant du décret du 16 juillet 1998 que du décret du 18 décembre 2003, par l'exercice par la Région wallonne de sa compétence en matière d'emploi [31] ;

- compte tenu de ces fortes similitudes existant entre le régime actuel et le régime en projet et ce, sur des aspects qui peuvent être considérés comme des éléments essentiels de ces régimes, la section de législation n'aperçoit donc pas en quoi les dispositions en projet, ou tout au moins certaines d'entre elles, ne présenteraient plus aucun rapport avec l'exercice de la compétence de la Région wallonne dans la matière de l'emploi ;

- une observation analogue peut être formulée au regard cette fois de la compétence (transférée) de la formation professionnelle. L'article 2, § 1er, alinéa 1er, 15°, de l'avant-projet de décret prévoit en effet, au titre des conditions d'agrément, que l'entreprise d'insertion doit « conclure une convention avec le Forem, dans le cadre de laquelle ce dernier s'engage à apporter son expertise pour la conception et, le cas échéant, la mise en œuvre du plan de formation et d'insertion professionnelle, élaboré par l'entreprise d'insertion agréée, à destination des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés » [32]. Or, au sujet d'une disposition analogue figurant dans le décret du 18 décembre 2003 [33], la section de législation a fait observer [34], suivie en cela par le législateur décrétal wallon [35], que cette disposition règle la formation professionnelle, matière qui relève de la compétence de la Région wallonne au titre des matières « transférées ». Même si la formulation de cette condition d'agrément est quelque peu différente, la section de législation n'aperçoit à nouveau pas en quoi l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 15°, de l'avant-projet de décret ne présenterait plus aucun rapport avec l'exercice de la compétence de la Région wallonne dans la matière (transférée) de la formation professionnelle. La même question se pose concernant l'article 10, alinéa 1er, 15°, de l'avant-projet de décret, lequel prévoit l'obligation pour l'entreprise d'insertion de proposer « à ses administrateurs et à son personnel d'encadrement une offre de formation

---

[31] Il peut également être observé que la Commission européenne, lorsqu'elle s'est penchée sur l'avant-projet devenu le décret du 18 décembre 2003, a également examiné la conformité de ces deux subventions au regard des lignes directrices concernant les aides à l'emploi (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1, annexe 3, p. 29). À cet égard, le R.G.E.C. établit, lui aussi, la distinction entre les « aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) » et les « aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés » (voir les considérants (1), (3), (9) et (30), ainsi que les articles 15 et 40 – c'est d'ailleurs à cet article 40 qu'il est renvoyé dans le commentaire de l'article 8 de l'exposé des motifs et dans l'article 10, alinéa 1er, 6°, de l'avant-projet de décret).

[32] Il est fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs de ce que ce plan individualisé de formation sera conçu avec l'expertise du Forem, selon des modalités concertées avec le Membre du Gouvernement ayant la Formation professionnelle dans ses attributions.

[33] Voir l'article 3, § 1er, 10°, du décret : « 10° conclure une convention avec l'Office, afin d'assurer, le cas échéant, le suivi des formations professionnelles organisées par l'entreprise d'insertion à destination des travailleurs visés à l'article 2, 2° (…) ».

[34] Voir l'avis 34.965/2 précité (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1, p. 14).

[35] Voir l'article 1er du décret du 18 décembre 2003 et le commentaire de l'article 1er de l'exposé des motifs (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 527/1, p. 5).

visant à soutenir leurs missions et leur prise de responsabilités au sein de l'entreprise d'insertion » [36].

7.4. La portée des incertitudes dont il vient d'être fait état quant à celle(s) des matières qui est (sont) effectivement réglée(s) par l'avant-projet de décret examiné est encore renforcée par diverses incohérences qui peuvent être relevées entre, d'une part, diverses dispositions de l'avant-projet de décret et, d'autre part, l'affirmation dans l'exposé des motifs que le dispositif envisagé a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire de la Région wallonne [37].

À titre d'exemples, la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles :

- seuls les travailleurs défavorisés qui sont inscrits auprès du Forem pourraient entrer en ligne de compte [38], et non ceux inscrits auprès de l'Office de l'emploi et de la formation professionnelle en Communauté germanophone, à savoir l'«Arbeitsamt der Deutschprachigen Gemeinschaft » [39] ;

- s'agissant de la notion de discrimination directe ou indirecte, il n'est renvoyé qu'à l'article 3 du décret du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination', et non au dispositif similaire arrêté par la Communauté germanophone dans le cadre de ses compétences propres en la matière [40] ;

- s'agissant de l'article 1er, alinéa 1er, f), en projet, n'est pas également visée, le cas échéant, la décision d'octroi similaire qui pourrait être prise en matière d'aides à la formation ou à l'emploi des personnes handicapées par l'Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées [41] ;

- l'Office de l'emploi et de la formation professionnelle en Communauté germanophone n'est pas également visé à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 11° et 15°, en projet ;

---

[36] Voir également le commentaire de cette disposition dans l'exposé des motifs, dans lequel il est fait état de ce que la disposition en projet vise « à soutenir la professionnalisation du secteur ».

[37] Voir également l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 10°, de l'avant-projet, en application duquel l'entreprise d'insertion qui souhaite être agréée doit avoir un siège social ou un siège principal d'activités sur le territoire de la Région wallonne.
Comparer avec l'article 3, § 1er, 1°, du décret du 18 décembre 2003, qui vise l'obligation pour l'entreprise d'insertion d'avoir au moins un siège principal d'activités sur le territoire de la région de langue française.

[38] Voir l'article 1er, alinéa 1er, 1°, de l'avant-projet de décret.

[39] Voir le décret du 17 janvier 2000 'portant création d'un office de l'emploi (« Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft ») en Communauté germanophone'.

[40] Voir le décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination'.

[41] Voir le décret de la Communauté germanophone du 19 juin 1990 'portant création d'un « Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung »'.

- il n’est référé, aux articles 5, 10, alinéa 4, et 22 de l’avant-projet, qu’aux seules entreprises agréées dans le cadre du décret du 18 décembre 2003, ce qui exclut de plein droit du bénéfice de ces dispositions les entreprises d’insertion agréées en Communauté germanophone en application du décret du 16 juillet 1998 ;

- l’article 6, alinéa 2, 6°, en projet ne vise que les législations et réglementations adoptées à l’initiative des membres du Gouvernement wallon, et non à celles qui pourraient être prises par la Communauté germanophone agissant, le cas échéant, dans l’un ou l’autre des domaines ainsi visés et ce, dans le cadre de l’exercice de ses compétences propres ;

- le contrôle et la surveillance du décret et de ses arrêtés d’exécution seront exercés selon les modalités prévues par le décret du 5 février 1998 ‘relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l’emploi’, alors même que le décret ne réglerait plus la matière de l’emploi et que la Région wallonne, à la suite des décrets de transfert des 6 mai 1999 et 10 mai 1999 précités, n’est en tout état de cause plus compétente pour rendre ce décret du 5 février 1998 applicable en Communauté germanophone.

Les diverses incohérences ainsi relevées renforcent le doute dont il a déjà été fait état quant à celle(s) des matières que l’avant-projet de décret entend expressément régler. Elles font en tout état de cause ressortir que, même si l’intention de l’auteur de l’avant-projet est de ne régler que la matière de l’économie sociale, ce dernier ne semble cependant pas avoir eu bien conscience de l’ensemble des implications de l’option ainsi arrêtée.

7.5. Compte tenu des observations fondamentales qui précèdent, de l’absence de toute justification dans l’exposé des motifs au sujet de l’option prise quant à la matière réglée par l’avant-projet de décret, de la divergence relevée entre l’exposé des motifs et la réponse de la déléguée du ministre, ainsi que de l’absence de tout élément d’information utile à ce sujet dans les pièces jointes à la demande d’avis, la section de législation estime qu’il ne lui est pas possible de poursuivre l’examen de l’avant-projet de décret dans le délai qui lui a été imparti.

Il incombe en effet à l’auteur de l’avant-projet de procéder préalablement au réexamen de l’avant-projet de décret à la lumière des observations qui précédent, de prendre clairement position quant à celle(s) des matières qu’il entend régler, avec les conséquences qui s’ensuivront quant au champ d’application du décret, de dûment justifier dans l’exposé des motifs le choix ainsi arrêté au regard des règles répartitrices de compétence, de réexaminer la pertinence de l’ensemble des dispositions en projet au regard de ce choix et d’y apporter, le cas échéant, les modifications nécessaires.

7.6. Si nonobstant les observations qui précèdent, l’auteur de l’avant-projet devait choisir de fonder l’avant-projet de décret sur la seule matière de la politique économique au sens de l’article 6, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes

institutionnelles' et, plus spécifiquement, de l'économie sociale, il conviendrait également que soient clairement exposées dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles il est estimé que les dispositions en projet ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences tant par le législateur fédéral, au regard de la politique de l'emploi [42], que par la Communauté germanophone, au regard de ses compétences propres en matière d'emploi [43]. Il convient en d'autres termes de s'assurer, sous ces deux aspects, que le législateur décrétal wallon n'exercerait pas ses propres compétences en contradiction avec le principe de proportionnalité [44].

8. Compte tenu de l'ensemble des observations qui précèdent, l'avant-projet de décret n'a donc pas été examiné plus avant par la section de législation, notamment quant à la question de son éventuelle compatibilité tant avec la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', pour ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet relatives à l'exigence de l'agrément dans le chef des entreprises d'insertion et aux conditions de son octroi, qu'avec les dispositions du R.G.E.C. et du Règlement *de minimis* pour les S.I.E.G., pour ce qui concerne l'admissibilité des dispositions de l'avant-projet relatives aux modalités d'octroi des diverses subventions prévues.

---

[42] Comparer, dans un sens analogue, avec l'avis 42.776/2 précité. Voir également l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone 'relatif à l'économie sociale et l'accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle'.

[43] Il convient en effet de rappeler que les entreprises d'insertion en Communauté germanophone resteraient, nonobstant l'adoption du décret de la Région wallonne, également soumises au décret du 16 juillet 1998.

[44] Comme l'a encore observé récemment l'assemblée générale de la section de législation, « L'exigence de proportionnalité est centrale, tant lorsqu'il s'agit de déterminer si un législateur n'a pas exercé l'une de ses compétences de manière à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par un autre législateur de sa propre compétence (voir J. VANPRAET, *De latente staatshervorming - De bevoegheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 171 à 173, et les références citées) que lorsqu'il s'agit de déterminer, sur le fondement de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', si l'empiètement réalisé dans la compétence d'un autre législateur satisfait aux conditions de nécessité et d'impact marginal » (avis 50.372/AG/4 donné le 4 juillet 2012 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', note de bas de page 29).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph.	QUERTAINMONT,	président de chambre,
	J.	JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C.	DEBROUX,	
Messieurs	Y.	DE CORDT,	assesseurs de la section de législation,
	Chr.	BEHRENDT,	
Madame	C.	GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame V. SCHMITZ, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT Ph. QUERTAINMONT