CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.827/2/V
du 6 août 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement'

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Le 2 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 16 août 2018, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 6 août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 août 2018.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. En ce qui concerne la politique de l'emploi, les régions sont notamment compétentes pour les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés et les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs, en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, et 7°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Le décret modifié règle une matière visée à l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, avant la modification par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'.

Pour rappel, l'autorité fédérale octroyait aux régions des interventions pour les demandeurs d'emploi inoccupés placés dans le cadre de programmes de remise au travail (« droits de tirage ») en vertu des alinéas 2 et 4 de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, abrogés par l'article 22, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014.

Comme le relèvent les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' [1],

> « L'article 3, § 13, du présent projet remplace l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, et a pour but de donner aux Régions les moyens les plus larges, de mener une politique d'emploi adaptée à leur situation socio-économique.
>
> Dans cette perspective, les Régions ont le pouvoir de :
>
> 1° […]
>
> 2° créer n'importe quel type de programme de remise au travail et y placer des chômeurs à l'exception des programmes destinés aux administrations et services de l'autorité nationale ou mis sous sa tutelle. […]

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, pp. 18 et 19.

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Le financement des programmes de remise au travail des chômeurs est assuré par les Régions qui reçoivent de l'autorité nationale les moyens nécessaires par deux voies :

1° pour chaque chômeur complet indemnisé placé dans un programme de remise au travail des chômeurs créé par la Région, celle-ci reçoit de l'autorité nationale une intervention financière correspondant à une indemnité de chômage. Le montant de cette indemnité est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres pour autant que le placement soit effectué dans le cadre d'un contrat de travail ;

2° chaque Région reçoit en exécution de la loi spéciale de financement, une enveloppe budgétaire qui comprend l'ensemble des charges liées au placement des chômeurs dans les programmes de remise au travail des chômeurs, à l'exception du montant de l'allocation de chômage.

Toutefois, l'autorité nationale reste compétente en ce qui concerne l'exonération éventuelle des cotisations patronales puisque cette exonération relève de la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'article 3, § 15, du présent projet, insère dans l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, un § 3*bis*, 1°, qui prévoit une concertation associant les Exécutifs concernés et l'autorité nationale concernée, pour l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement, ainsi que pour les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs ».

Le montant des interventions financières était fixé par l'article 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', abrogé par l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences'.

Les développements de la proposition de loi spéciale précisent à ce sujet [2] :

« Par cette disposition, la section 3, du titre IV, chapitre II, intitulée 'Moyens supplémentaires pour le financement des programmes de remise au travail de chômeurs' et l'article 35 dans lequel l'attribution de ces moyens supplémentaires est réglée, sont abrogés.

Les moyens supplémentaires visés sont les droits de tirage sur l'État fédéral dont les régions disposent pour le financement des programmes de remise au travail susmentionnés. Depuis 2002, le montant total des droits de tirage (485,8 millions d'euros), tout comme la répartition entre les trois régions, sont restés inchangés.

Les moyens financiers ne sont pas supprimés, mais ils sont à 90 % intégrés dans la nouvelle dotation qui est attribuée aux régions dans le cadre du transfert de nouvelles compétences en matière de politique de l'emploi (voir l'article 30 de la présente proposition relatif à l'article 35*octies* proposé). Cela a pour conséquence qu'ils sont, à partir de l'année budgétaire 2016, annuellement indexés et adaptés à une fraction de la croissance réelle du produit intérieur brut, telle que prévue à cet article 35*octies*.

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 36.

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Les 10 % restants qui ne sont pas repris dans la nouvelle dotation sont inclus dans le mécanisme de transition visé à l'article 48/1 proposé (voir le commentaire de l'article 57 de la présente proposition) » [3].

2. Comme le rappelle l'exposé des motifs relatif au décret du 25 avril 2002 'relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement […]', le dispositif APE (« aides à la promotion de l'emploi ») a eu pour objectif de favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés et ce, notamment, en pérennisant plusieurs systèmes antérieurs et partant, les emplois déjà en place [4].

Dans son avis n° 32.047/2, la section de législation du Conseil d'État a rappelé ce qui suit [5] :

« Les compétences respectives de l'Etat fédéral et des régions en matière d'emploi ont été résumées comme suit dans l'avis 29.652/1, donné le 19 novembre 1999 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 24 décembre 1999 'en vue de la promotion de l'Emploi' :

'L'exercice, par les régions, de la compétence qui leur est attribuée par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 suppose la présence de deux éléments :

– les dispositions doivent avoir trait à un programme de remise au travail ;

– ce programme doit s'adresser aux chômeurs complets indemnisés ou aux personnes assimilées.

[3] L'article 80 de la même loi spéciale dispose :
« Tous les litiges pendants ou futurs relatifs aux moyens supplémentaires de financement des programmes de remise au travail de chômeurs, visés au titre IV, chapitre II, section 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel que cette disposition est abrogée par l'article 24 de cette loi, sont sans objet, sans qu'aucune indemnisation de quelque nature que ce soit ne soit due entre les parties concernées ».
Selon les développements de la proposition de loi spéciale (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 88),
« Cette disposition règle le contentieux communautaire au niveau des droits de tirage pour le financement des programmes de remise au travail de chômeurs ; en vertu de l'article 24 de la présente proposition de loi spéciale, ces droits de tirage sont supprimés comme moyens supplémentaires et ensuite intégrés dans le transfert aux régions qui est visé à l'article 35*nonies* proposé et ce à partir de l'année budgétaire 2015.
Les régions renoncent aux créances en matière de droits de tirage sans distinction entre procédures existantes et futures ».

[4] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 289/1, pp. 4 à 6.

[5] Avis n° 32.047/2 donné le 7 novembre 2001 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2002 'relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 289/1, pp. 41 et 42).

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Il convient d'entendre par projet de remise au travail un projet par lequel des personnes sont mises au travail, selon les règles fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'activités d'intérêt général ou social et qui est financé en tout ou en partie au moyen des ressources générales [6].

En outre, pour entrer dans la compétence des régions, les programmes de remise au travail doivent viser les chômeurs complets indemnisés et, le cas échéant, les personnes assimilées [7]. Par la notion de 'personnes assimilées', on entend un certain nombre de personnes qui, dans la réglementation actuelle, sont assimilées à des chômeurs complets indemnisés en raison de leur situation socialement difficile, comme les allocataires du minimum de moyens d'existence. La portée de cette notion n'est pas telle qu'elle permettrait aux régions de soumettre n'importe quelle catégorie de demandeurs d'emploi aux programmes de remise au travail qu'elles élaborent. Les régions ne sont par conséquent pas compétentes pour mettre en œuvre n'importe quel projet de remise au travail, mais uniquement pour élaborer des projets de remise au travail s'adressant spécifiquement à des catégories particulières de demandeurs d'emploi définies par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980' [8].

L'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été remplacé par l'article 49 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 [9] 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions'. Les régions sont désormais compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour '[...] les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle et à l'exclusion des conventions visées dans la section 5 du chapitre II de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand'.

En remplaçant les mots 'chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées' par les mots 'demandeurs d'emploi inoccupés', le législateur spécial a entendu :

[6] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir rapport Antoine - Uyttendaele (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 160).

[7] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) a d'ailleurs précisé dans le prolongement de ce qui précède que le CST, le TCT et les ACS étaient soumis à la notion de « programmes pour l'emploi » (*Ann. Parl.*, Chambre, 29 juillet 1988, p. 1433).

[8] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir également l'avis 29.811/1, donné le 25 janvier 2000 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi « portant exécution de l'article 6, § 1er, IX, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

[9] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Cette modification est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 2001.

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

> '[...] intégrer dans la notion de demandeur d'emploi inoccupé non seulement les chômeurs complets indemnisés, mais également les personnes sans emploi qui en cherchent un : les demandeurs d'emploi inoccupés en période de stage d'attente ; les demandeurs d'emploi inoccupés librement inscrits; les autres demandeurs d'emploi inoccupés obligatoirement inscrits. La notion de demandeur d'emploi inoccupé est ainsi conforme à la notion de chômeur telle qu'elle est utilisée au niveau de l'Union européenne' » [10].

Les compétences des régions, en ce qui concerne la politique de l'emploi, restent ainsi limitées, même après la dernière réforme de l'État.

Au regard des compétences ainsi limitées de la Région wallonne, l'avant-projet de décret présentement examiné ne pose pas de problème de compétences.

3. L'avant-projet vise seulement à apporter des modifications au décret du 25 avril 2002.

Or, comme il ressort de l'exposé des motifs et de l'article 5 de l'avant-projet (article 14, § 2, en projet), pour le calcul du montant forfaitaire de l'aide annuelle (« subvention unique »), il est tenu compte, d'une part, des subventions accordées aux employeurs en application du décret du 25 avril 2002 et, d'autre part, des réductions de cotisations sociales prévues par le titre IV, chapitre VII, sous-section 10 de la loi-programme I du 24 décembre 2002.

Par conséquent, afin d'éviter que les réductions de cotisations sociales puissent être cumulées avec la nouvelle subvention unique, il y a lieu de compléter l'avant-projet de décret afin d'abroger les articles 353*bis*/9, alinéa 1er, 1°, et 353*bis*/10 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 (avec effet au 1er janvier 2019).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

1. Au paragraphe 1er, il convient de remplacer les mots « articles 2 et 3 » par les mots « articles 2 à 4 », et au paragraphe 2, alinéa 1er, il convient de remplacer les mots « articles 2, 3 et 4 » par les mots « articles 2 et 3 ».

En effet, comme il ressort de l'article 4, alinéa 1er, en projet, l'aide forfaitaire globale visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les employeurs du secteur de l'enseignement sera définie par un accord de coopération.

[10] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Ch. repr., 29 mars 2001, n° 1183/001, p. 27).

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, 2°, il convient chaque fois de remplacer les mots « de l'article 353*bis*/9, alinéa 1er, 1° » par les mots « des articles 353*bis*/9, alinéa 1er, 1°, et 353*bis*/10 ».

Au même paragraphe, alinéa 3, il convient de remplacer les mots « l'alinéa 2 » et les mots « l'alinéa 3 » respectivement par les mots « l'alinéa 1er » et les mots « l'alinéa 2 ».

Au même paragraphe, alinéa 5, il convient d'omettre les mots « du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement, modifié par les décrets des 22 juillet 2010 et 21 décembre 2016 ».

3. Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « un employeur » par les mots « un employeur visé à l'article 3 ».

4. Au paragraphe 6, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « paragraphe 2, alinéa 6 » par les mots « paragraphe 2, alinéa 5 ».

5. Selon le paragraphe 13, le Gouvernement octroie, à tous ou partie des employeurs visés aux articles 2 et 3, une aide annuelle complémentaire visant à subsidier des postes de travail sous forme de montants forfaitaires, selon les modalités qu'il détermine.

Le commentaire de l'article précise que cette disposition habilite le Gouvernement à octroyer une aide complémentaire à certains employeurs qui rencontrent des situations difficiles et réalisant des activités en réponse à des besoins de société prioritaires.

Il convient de mieux encadrer cette attribution au Gouvernement.

Article 6

Il convient de remplacer les mots « sections 1 à 3 » par les mots « sections 1 à 4 ».

Article 7 et article 8 nouveau

Afin d'éviter que l'article 24, en projet à l'article 8 de l'avant-projet n'échoue dans la section 5*bis* « Des emplois jeunes dans les petites et moyennes entreprises et le spin-off" » alors que la disposition concerne la liquidation de l'aide, mieux vaut, dans l'article 7 de l'avant-projet, modifier l'intitulé de la section 6, qui porterait sur la liquidation ainsi que la récupération (qui fait l'objet de l'article 24/1 en projet) de l'aide, et, dans un article 8 (nouveau), abroger les articles 20 à 23 du décret, la suite des dispositions de l'avant-projet étant rémunérées.

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡

Article 9

À l'article 24/1, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « au § 2, alinéa 5 » par les mots « à l'alinéa 1er ».

Article 17

Il convient de remplacer chaque fois les mots « la CIM » par les mots « la Commission interministérielle ».

Article 18

Il convient de remplacer les mots « le décret du 21 décembre 2016 » par les mots « le décret du 13 décembre 2017 ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER Jacques JAUMOTTE

‡LW-BEISMFBCI-GDICHSQ‡