CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.486/4
du 26 novembre 2018

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif au subventionnement de l'emploi auprès de certains employeurs de l'enseignement et du secteur non-marchand dans les matières culturelles et personnalisables'

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡

Le 19 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'relatif au subventionnement de l'emploi auprès de certains employeurs de l'enseignement et du secteur non-marchand dans les matières culturelles et personnalisables', déposée par MM. HENQUET, DRÈZE, WAHL et FOURNY (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1191/1).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 26 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 novembre 2018.

*

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡

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 la proposition ‡, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. Selon les termes utilisés dans le résumé qu'en font ses auteurs, la proposition de décret « s'inscrit dans la suite logique de la responsabilisation fonctionnelle prévue dans le cadre de la réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE) ».

Il est ainsi manifestement fait référence au projet de décret 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', actuellement en cours de discussion au Parlement wallon [1].

Ce projet de décret prévoit l'abrogation, au 1er janvier 2021, de l'ensemble des dispositions du décret du 25 avril 2002, à l'exception de l'article 4 [2]. L'article 20 du projet de décret permet cependant au Gouvernement d'« instaurer un ou plusieurs nouveaux régimes d'aides régionales, à l'égard de tout ou partie des bénéficiaires du présent décret », en tenant compte de divers principes qu'énumère cette disposition.

La proposition de décret, qui se présente comme étant un texte autonome et non pas sous la forme d'amendements au projet de décret, part du présupposé que ce projet sera adopté, et ce en l'état dans lequel il est actuellement conçu et libellé.

Or, on ne peut préjuger, ni de l'adoption du projet de décret en question, ni, en cas d'adoption, de sa rédaction et de sa portée définitives.

Les éléments requis pour permettre à la section de législation d'examiner la proposition de décret en ayant une connaissance suffisante du contexte juridique dans lequel s'inscrit cette proposition ne sont donc pas encore réunis.

En conséquence, la demande d'avis est prématurée.

---

‡ S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n°° 1189/1.

[2] Articles 21 et 24 du projet de décret. L'article 21 du projet de décret précise que le maintien en vigueur de « l'article 4 du présent décret (lire : du décret du 25 avril 2002) » ne vaut que « sous réserve de la dénonciation de l'accord de coopération visé à l'article 4 ». Par ailleurs, l'article 24 du projet de décret prévoit que « [l]e gouvernement peut avancer l'entrée en vigueur de l'article 21 au 1er janvier 2020 à l'égard de tout ou partie des bénéficiaires du présent décret ».

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡

2. Ceci étant, les deux observations suivantes peuvent d'ores et déjà être faites au sujet de la proposition de décret :

a) Un élément central du dispositif prévu par la proposition consiste en la conclusion, prévue par l'article 3, d'un accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne [3].

L'article 3, qui figure au chapitre 2 de la proposition, intitulé « Subventionnement de l'emploi », est rédigé comme suit :

> « Moyennant l'adoption d'un accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne, et suivant les modalités et conditions complémentaires qu'il détermine le cas échéant, le gouvernement wallon octroie, compte tenu des limites budgétaires spécifiques fixées annuellement par décret, une subvention annuelle aux employeurs visés à l'article 2 qui concluent un contrat d'emploi avec un ou plusieurs demandeurs d'emploi inoccupés.
>
> Le gouvernement wallon peut réduire, suivant la procédure qu'il arrête, le montant de la subvention annuelle lorsque les objectifs définis par l'accord de coopération visé à l'alinéa 1er ne sont pas pleinement remplis.
>
> En aucun cas, la subvention annuelle octroyée à l'employeur ne peut être supérieure au coût effectivement supporté par ce dernier, tel que déterminé par le gouvernement, pour l'occupation des demandeurs d'emploi inoccupés. Le FOREm en vérifie le respect, selon les modalités déterminées par le gouvernement ».

Il importe aussi de relever que les articles 1er, 2 et 7 à 16 de la proposition contiennent des dispositions destinées à s'appliquer, notamment, à la subvention visée à l'article 3.

Le régime de subventionnement de l'emploi dont fait état l'article 3 ferait ainsi l'objet de règles figurant, tantôt dans l'accord de coopération dont l'adoption est envisagée, et tantôt dans les dispositions de droit régional wallon que contient la proposition ou que celle-ci charge le Gouvernement wallon d'arrêter.

---

[3] Le fait de prévoir la conclusion d'un accord de coopération avec la Communauté française s'explique par le fait que la proposition de décret, qui est destinée à s'appliquer aux employeurs du secteur de l'enseignement ainsi qu'aux employeurs qui, dans le secteur non-marchand, exercent des activités relevant des matières culturelles ou personnalisables, s'applique à des employeurs dont les activités ressortissent à des matières qui, en vertu des articles 127 et 128 de la Constitution, entrent dans les compétences de la Communauté française. On ne peut toutefois perdre de vue que la Région wallonne exerce un nombre important de compétences de la Communauté française, singulièrement dans le domaine des matières culturelles et personnalisables (voir le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 et le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatifs aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'). L'accord de coopération dont l'article 3 de la proposition de décret envisage la conclusion ne peut donc porter sur le subventionnement d'employeurs dont les activités ressortissent à des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce des compétences de la Communauté française. Il ne peut porter que sur le subventionnement d'employeurs dont les activités ressortissent à des matières relevant de compétences qu'exerce la Communauté française elle-même. C'est sans doute ainsi que la proposition de décret doit être comprise. Il importe cependant de constater que son dispositif n'est pas expressément rédigé en ce sens et que, de ce fait, il pourrait s'exposer à critique au regard des règles régissant l'ordonnancement des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté française.

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡

Sur le plan des principes, un dispositif conçu de la sorte n'est pas inadmissible.

Toutefois, c'est seulement sur le vu du contenu de l'accord de coopération envisagé qu'il sera possible d'apprécier concrètement et en pleine connaissance de cause la pertinence juridique du dispositif que la proposition entend mettre en place sur ce point et des règles auxquelles elle suggère de soumettre le régime de subventionnement de l'emploi prévu par l'article 3.

En outre, le législateur régional wallon ne peut déterminer unilatéralement et à l'avance le contenu qu'il estime devoir être celui de l'accord de coopération en question. Ce contenu doit en effet être fixé d'un commun accord entre la Communauté française et la Région wallonne. L'article 3, alinéa 2, de la proposition s'expose à cet égard à critique, en ce que, comme le confirme le commentaire des articles, il prévoit que l'accord de coopération dont il s'agit devra fixer des objectifs déterminés, dont l'absence de réalisation peut conduire à la réduction du montant de la subvention annuelle prévue par le texte.

b) Comme l'indique le commentaire de l'article 4, le régime d'aide annuelle forfaitaire que prévoit le chapitre 3 de la proposition est destiné à « assurer aux employeurs du non-marchand actifs dans les secteurs visés à l'article 2, § 1er, 1°, le maintien des aides APE dont ils bénéficiaient au 31 décembre 2020 », tant que l'accord de coopération prévu par l'article 3 n'est pas conclu et en vigueur.

Le régime en question ne s'applique pas aux employeurs du secteur de l'enseignement.

Le commentaire de l'article 4 s'en explique dans les termes suivants :

> « Ce régime n'est pas applicable en matière d'enseignement, vu le maintien de l'article 4 du décret du 25 avril 2002 concernant ce secteur ».

Effectivement, comme déjà indiqué, si le projet de décret actuellement en cours de discussion prévoit l'abrogation du décret du 25 avril 2002, il excepte de cette abrogation l'article 4 de ce décret [4].

Néanmoins, le maintien en vigueur du seul article 4 du décret du 25 avril 2002 ne suffit pas à assurer le maintien de l'application de ce décret aux employeurs du secteur de l'enseignement.

En effet, il résulte des termes mêmes de l'article 4 du décret du 25 avril 2002 que sa combinaison avec les autres dispositions du décret est nécessaire pour appliquer celui-ci aux employeurs du secteur de l'enseignement. L'accord de coopération que la Communauté française et la Région wallonne ont conclu, le 29 avril 2004, pour fixer les modalités d'octroi de l'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi

[4] Ceci « sous réserve de la dénonciation de l'accord de coopération visé à l'article 4 », selon les termes utilisés par l'article 21 du projet de décret.

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡

inoccupés par les employeurs du secteur de l'enseignement [5] est, du reste, conçu de manière telle qu'il ne peut s'appliquer dans le cadre d'un système maintenant en vigueur, parmi les dispositions du décret du 25 avril 2002, uniquement son article 4.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[5] Accord de coopération du 29 avril 2004 entre la Communauté française et la Région wallonne 'relatif aux modalités d'octroi de l'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les employeurs du secteur de l'enseignement conformément à l'article 4 du décret wallon du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement des 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', approuvé par un décret de la Communauté française du 19 mai 2004 et par un décret de la Région wallonne du 27 mai 2004.

‡LW-CGLSMFFCB-GEEIGXV‡