CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.903/4
du 10 décembre 2018

sur

des amendements à un 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-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡

Le 6 décembre 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 cinq jours ouvrables, sur des amendements à un 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, déposés par MM. HENQUET et DRÈZE (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1189/2)'.

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 10 décembre 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 10 décembre 2018.

*

‡LW-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Au préalable, la Section législation du Conseil d'État a déjà remis un avis sur l'avant-projet de décret (63.827/2 V du 6 août 2018) portant réforme des APE et un avis sur la proposition de décret relatif à la Fédération Wallonie-Bruxelles (64.486/4 du 26 novembre 2018).

Ces deux textes ont été examinés par la Commission de l'Économie, de l'Emploi et de la Formation en sa séance du 4 décembre 2018. Les discussions sont terminées et les membres de la Commission souhaitent passer au vote de ces deux textes.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de décret, le budget total du dispositif pèse aujourd'hui 983 141 000 euros et génère une charge administrative extrêmement lourde, qu'étant donné le principe de l'enveloppe ouverte, aucun mécanisme de maîtrise budgétaire n'existe, qu'ainsi, pour autant que le demandeur réponde aux prescrits légaux, celui-ci bénéficie de points APE sans objectivation systématique des besoins prioritaires à rencontrer et sans vérifier les subventions déjà octroyées par le biais des politiques fonctionnelles, que, de plus, les nouveaux points attribués génèrent des réductions supplémentaires de cotisations sociales non prévues dans l'enveloppe liée à la Sixième réforme de l'État, qu'en outre, étant donné la répartition des points sur un nombre de travailleurs non déterminé a priori, il n'y a pas de maîtrise du montant de réduction de cotisations sociales liées aux APE, qu'enfin, l'évolution salariale en hausse, à mesure que les travailleurs sous statut APE se maintiennent à leur poste, génère des réductions de cotisation de plus en plus difficiles à supporter pour les finances wallonnes (doc. parl. 1189/1, p. 5) et que l'instauration d'une enveloppe fermée permettra la prévisibilité budgétaire du dispositif réformé (doc. parl. 1189/1, p. 7).

Sur le fond, l'urgence se justifie par le délai raisonnable que les auteurs du projet et de la proposition de décret doivent donner aux employeurs et à ses services pour s'adapter aux nouvelles dispositions qui apportent des nouveaux droits aux bénéficiaires mais également qui en suppriment une série.

Ces nouvelles dispositions concernent :

– l'article 1er du projet de décret, modifiant l'article 2 du décret de 2002, qui exclut du champ d'application une série d'employeurs publics au 1er janvier 2020 ;

– l'article 5 du projet de décret, modifiant l'article 14, § 2 du décret de 2002, visant la nouvelle méthode de calcul, d'application au 1er janvier 2020, qui permet les démarches officielles de transmission des données relatives aux réductions 'groupes-cibles' contractuels subventionnés de l'ONSS vers les services de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi ;

– l'article 5 du projet de décret, modifiant l'article 14, § 4 du décret de 2002, visant la procédure de dénonciation des cessions préalablement à l'entrée en vigueur du décret au 1er janvier 2020, soit au 1er avril 2019. Les employeurs concernés ont besoin de s'y préparer à l'avance, notamment sur le plan budgétaire et d'affectation du personnel et ce, sur base d'informations préalables transmises par l'administration et en bonne connaissance des nouveaux régimes d'aides ;

‡LW-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡

– l'article 16 du projet de décret, modifiant l'article 16 du décret de 2002, qui abroge l'octroi de crédits d'ancienneté aux employeurs du secteur non-marchand au 1er janvier 2020 ;

– l'article 20 du projet de décret qui permet au Gouvernement d'instaurer les nouveaux régimes d'aide au 1er janvier 2021 voire plus tôt si le Gouvernement le souhaite. Sans cette connaissance des nouveaux régimes le plus tôt possible, les bénéficiaires actuels ne pourront s'y préparer raisonnablement. Cette logique fonctionnelle consiste en un changement substantiel dans la finalité des aides qui interviendra après plus de 16 ans d'existence sous une autre finalité. Du temps raisonnable donné à la concertation et la préparation des administrations dépendra la transition optimale entre le régime actuel et les nouvelles politiques fonctionnelles ;

– les articles 22 et 23 du projet de décret qui abrogent, au 1er janvier 2020, les réductions 'groupes-cibles' contractuels subventionnés qui portent sur les unités d'établissement en région de langue française. Le Gouvernement doit notifier rapidement à l'ONSS cette disposition de sorte que toutes les garanties lui soient apportées pour que ces réductions ne soient plus octroyées dans les délais prévus. Il s'agit d'un élément contribuant à la maîtrise budgétaire du dispositif puisque l'octroi de réductions supplémentaires génère une charge extrêmement lourde pour les finances de la Wallonie ;

– la proposition de décret doit être adoptée avec la même chronologie que le projet de décret de sorte que les employeurs du secteur de l'Enseignement bénéficient d'une égalité de traitement par rapport aux employeurs des autres secteurs.

Sur la forme, l'urgence se justifie du fait que la demande d'avis ne concerne que des amendements qui portent sur un nombre limité d'articles du projet de décret (articles 3, 5, 8, 19, 21 et 24) et de la proposition de décret (articles 4, 5, 6 et 7). En outre, ces amendements portent très majoritairement sur des modifications techniques tels que des erreurs de renvoi et de dates, de terminologie (terme 'forfaitaire') et de précisions de dispositions pour être en conformité avec la situation préexistante en droit (unité d'établissement et proportionnalité dans le retrait de points). Les autres amendements concernent, d'une part, la précision de la procédure de dénonciation des cessions en adéquation avec le projet d'arrêté d'exécution tel qu'adopté en 1ère lecture et, d'autre part, le fait de prévoir la continuité du subventionnement des employeurs du secteur de l'Enseignement dans le texte de la proposition de décret et non plus dans le texte du projet de décret. Les amendements portant sur ce dernier objet ont été proposés en réponse à la seconde observation figurant dans l'avis 64.486/4. Celle-ci porte sur le fait que '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'.

Les auteurs du projet et de la proposition souhaitent que les changements fondamentaux générés par cette réforme s'accompagnent d'un délai raisonnable d'adaptation avant l'application des nouvelles dispositions. Au plus tôt la publication au Moniteur belge des décrets, au mieux les employeurs pourront prendre toutes les dispositions utiles pour s'adapter. Les auteurs du projet et de la proposition estiment raisonnable de fixer un délai d'adaptation de minimum un an. Le vote de ces deux textes doit donc intervenir aussi vite que possible de sorte que leur publication au Moniteur belge puisse intervenir au plus tard au mois de janvier 2019 ».

‡LW-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡

Le souhait de la Région wallonne de donner aux employeurs et aux services concernés par l'importante réforme envisagée un délai de préparation et d'adaptation à celle-ci est légitime et doit être salué.

Toutefois, les considérations figurant dans la motivation de l'urgence produite dans le document annexé à la lettre de demande d'avis ne permettent pas d'apercevoir concrètement pour quels motifs précis liés à ce souhait il est ou il serait à ce point urgent d'obtenir communication de l'avis de la section de législation dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, plutôt que, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' :

1° d'une part, sur des amendements à un projet de décret qui prévoit de faire entrer en vigueur les dispositions qu'il contient, selon le cas, le 1er janvier 2020 ou le 1er janvier 2021 [1], et ce même en ce qui concerne ceux de ces amendements qui entendent insérer dans le projet de décret une disposition, portant sur un point particulier, appelée à entrer en vigueur le 1er avril 2019 [2] ;

2° et, d'autre part, sur des amendements à une proposition de décret qui prévoit de faire entrer en vigueur les dispositions qu'elle contient le 1er janvier 2021 [3].

Par ailleurs, ni le fait que la discussion en commission du projet et de la proposition de décret est terminée et que les membres de la commission souhaitent passer au vote de ces textes, ni la circonstance que les amendements soumis à la section de législation portent sur un nombre limité de dispositions, présentent un caractère technique et, pour certains d'entre eux, s'emploient à donner suite à un précédent avis de la section de législation, ne sont de nature à justifier l'urgence invoquée.

En conséquence, à défaut d'une motivation suffisante de l'urgence, la demande d'avis sur les amendements soumis à la section de législation est irrecevable.

[1] Article 24 du 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'.

[2] Amendements nos 4 et 10 au projet de décret.

[3] Article 19 de la proposition de décret 'relatif au subventionnement de l'emploi auprès des certains employeurs de l'enseignement et du secteur non-marchand dans les matières culturelles et personnalisables'. La disposition citée permet au Gouvernement de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure au 1er janvier 2021, mais, compte tenu de ce que prévoit l'article 24, alinéa 2, du projet de décret, cette date ne pourrait elle-même être antérieure au 1er janvier 2020.

‡LW-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡

En ce qui concerne la demande d'avis sur des amendements à la proposition de décret 'relatif au subventionnement de l'emploi auprès des certains employeurs de l'enseignement et du secteur non-marchand dans les matières culturelles et personnalisables', l'attention est, en outre, attirée sur le fait que, pour la même raison que celle indiquée dans l'avis n° 64.486/4 donné le 26 novembre 2018 [4], elle présente un caractère tout aussi prématuré que la demande d'avis relative à cette proposition [5].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[4] Avis n° 64.486/4 donné le 26 novembre 2018 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, DREZE, WAHL et FOURNY (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1191/1), http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64486.pdf.

[5] Voir l'observation n° 1 de l'avis n° 64.486/4.

‡LW-BBMSMFBEE-GEJADUQ‡