



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.338/4
du 20 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'insérant un chapitre *VIIIbis* relatif aux subventions à l'emploi octroyées aux centres publics d'action sociale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale'

Le 4 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'insérant un chapitre *VIIIbis* relatif aux subventions à l'emploi octroyées aux centres publics d'action sociale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, 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 20 mars 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

CONTEXTE ET PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. Comme le fait apparaître l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen est à mettre en rapport avec la réforme du dispositif des aides à la promotion de l'emploi.

La première étape de cette réforme est contenue dans le 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 wallon¹.

Le projet de décret en question organise un régime transitoire destiné à s'appliquer en 2020 et prévoit l'abrogation, au 1^{er} janvier 2021, de l'ensemble des dispositions du décret du 25 avril 2002².

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.

Il ressort de l'exposé des motifs de ce projet de décret que le Gouvernement entend transformer le dispositif des aides à la promotion de l'emploi en un régime de « soutien structurel aux politiques fonctionnelles »³.

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1189/1. Le projet de décret a été adopté en commission le 26 février 2019 (le rapport de la commission est en cours de publication).

² Articles 21 et 24 du projet de décret en sa version adoptée en commission. L'article 24 du projet de décret prévoit que « [l]e Gouvernement peut avancer l'entrée en vigueur de l'article 21 au 1^{er} janvier 2020 à l'égard de tout ou partie des bénéficiaires du présent décret ».

³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1189/1, pp. 3 et 8.

2. Quant au présent avant-projet de décret, il tend à modifier la loi organique du 8 juillet 1976 ‘des centres publics d’action sociale’ en vue de permettre à ces derniers de bénéficier de subventions présentées comme étant des « subventions à l’emploi »⁴. Ce régime serait destiné à s’appliquer à partir du 1^{er} janvier 2021.

L’avant-projet énonce le principe suivant lequel, à partir de cette date, les centres publics d’action sociale « reçoivent une subvention correspondant à la somme de la subvention qui leur a été octroyée en 2020 dans le cadre du régime transitoire du dispositif des aides à la promotion de l’emploi »⁵.

Il précise que les centres publics d’action sociale devraient affecter la subvention « au financement des rémunérations octroyées au personnel qu’ils emploient et aux cotisations sociales patronales à leur charge »⁶ et, dans ce cadre, respecter diverses obligations, parmi lesquelles l’obligation de maintenir un volume global d’emploi annuel correspondant au moins à un volume global d’emploi de référence fixé par le Gouvernement⁷.

Les centres publics d’action sociale pourraient cependant affecter un maximum de vingt pour cent de la subvention « au financement de la mise en œuvre de toute politique visant à maintenir ou à accroître l’emploi à l’exception de l’octroi de l’aide sociale visée à l’article 60, § 7, pour autant que cette affectation ait préalablement été négociée avec les organisations syndicales représentatives du CPAS »⁸, le texte visant par là le maintien ou la création d’emplois dans des institutions publiques ou privées situées sur le territoire communal⁹. L’avant-projet charge le Gouvernement de « défini[r] la liste des dépenses éligibles au titre de politique locale visant à maintenir ou à accroître l’emploi »¹⁰.

EXAMEN DE L’AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L’avant-projet de décret est tributaire de l’adoption du projet de décret modifiant le décret du 25 avril 2002.

C’est donc sous réserve de l’adoption de ce projet de décret et, en cas d’adoption, sous réserve du contenu du texte adopté, que le présent avant-projet est examiné.

⁴ Selon l’intitulé du décret en projet ainsi que celui du chapitre nouveau que l’avant-projet suggère d’insérer dans la loi du 8 juillet 1976.

⁵ Article 107ter, § 1^{er}, en projet.

⁶ Article 107quater, § 1^{er}, en projet.

⁷ Article 107quinquies, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet.

⁸ Article 107quater, § 2, en projet.

⁹ Voir le commentaire de l’article 5 de l’avant-projet.

¹⁰ Article 107sexies, § 3, en projet.

2. L'exposé des motifs qualifie le régime que met en place l'avant-projet de « dispositif de soutien aux centres publics d'action sociale ». Dans cette perspective, c'est manifestement en s'appuyant sur les compétences de la Région wallonne en matière de politique d'aide sociale ¹¹ qu'il est envisagé d'adopter le décret en projet ¹².

Si les centres publics d'action sociale sont les bénéficiaires des subventions que prévoit l'avant-projet, il convient toutefois, pour refléter fidèlement l'objet et le contenu du dispositif envisagé, tels que les conçoit l'avant-projet, d'avoir aussi égard aux éléments suivants :

a) les subventions qu'il est prévu d'accorder aux centres publics d'action sociale sont présentées comme étant des « subventions à l'emploi » ;

b) le montant de la subvention accordée aux centres publics d'action sociale serait lié à celui de la subvention qui leur a été octroyée en 2020 dans le cadre d'un régime – le régime transitoire du dispositif des aides à la promotion de l'emploi – qui relève de la politique de l'emploi ;

c) l'avant-projet impose aux centres publics d'action sociale l'obligation d'affecter la subvention au financement des rémunérations octroyées au personnel qu'ils emploient et des cotisations sociales patronales à leur charge, et il leur impose, dans ce cadre, une obligation de maintien de l'emploi ;

d) les centres publics d'action sociale pourraient affecter une partie de la subvention au financement de la mise en œuvre de politiques expressément présentées comme « visant à maintenir ou à accroître l'emploi ».

Il ressort de ces divers éléments que, dans la manière dont il est conçu, le dispositif envisagé revêt des caractéristiques conduisant à considérer qu'il s'agit d'un instrument de politique de l'emploi ¹³.

¹¹ Voir l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Sous diverses réserves, la politique d'aide sociale au sens de cette disposition comprend les règles organiques relatives aux centres publics d'action sociale, ce qui inclut les règles de financement de ceux-ci. En vertu de l'article 3, 7^o, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', et de l'article 3, 7^o, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française en matière de politique d'aide sociale.

¹² Ceci ressort de l'article 1^{er} de l'avant-projet et du fait que celui-ci se présente comme un texte modificatif de la loi organique du 8 juillet 1976.

¹³ Ceci n'est pas contredit par le fait qu'en ce qui concerne la partie de la subvention affectée au financement de la mise en œuvre de politiques « visant à maintenir ou à accroître l'emploi », le Gouvernement pourrait, en application du pouvoir que lui donne l'article 107sexies, § 3, en projet, arrêter la liste des dépenses éligibles à ce titre et prévoir que les emplois concernés doivent s'inscrire dans la sphère d'application de politiques relevant de la compétence de la Région wallonne. En effet, quel que soit le domaine d'activités dans lequel s'exerce un emploi, une mesure présentée comme « visant à maintenir ou à accroître l'emploi » constitue une mesure de politique de l'emploi.

Ceci implique que, pour déterminer l'autorité compétente en vue d'adopter un dispositif tel que le dispositif en projet, il faut appliquer les règles d'ordonnement des compétences que fixe la loi spéciale du 8 aout 1980 dans le domaine de la politique de l'emploi ¹⁴, et non pas en matière de politique d'aide sociale.

Aussi, la Région wallonne ne peut s'appuyer sur ses compétences en matière de politique d'aide sociale pour adopter le décret en projet.

En outre, il y a lieu de rappeler que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 aout 1980 attribue des compétences aux Régions dans le domaine de la politique de l'emploi, mais cela seulement dans certaines matières, limitativement énumérées. Or, en l'espèce, l'avant-projet est ainsi conçu qu'il ne peut s'inscrire dans le cadre précis d'aucune des compétences limitées que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 aout 1980 attribue aux Régions ¹⁵.

En l'état, l'avant-projet excède donc les compétences de la Région wallonne.

3. En conclusion, l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

Il ne sera dès lors pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹⁴ Article 6, § 1^{er}, IX, de cette loi.

¹⁵ La section de législation observe notamment qu'à la différence du décret du 25 avril 2002, l'avant-projet n'a pas pour objet d'organiser ou de favoriser la « remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés » que vise l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980. La section de législation relève aussi que l'avant-projet n'a pas davantage pour objet d'organiser ou de favoriser la « mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière », que vise l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°/1, de la loi spéciale du 8 aout 1980.