



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.339/4
du 20 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘insérant dans la première partie, livre III, titre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation un chapitre III, relatif aux subventions à l’emploi octroyées aux communes wallonnes’

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 dans la première partie, livre III, titre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation un chapitre III, relatif aux subventions à l'emploi octroyées aux communes wallonnes'.

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 le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de permettre aux communes 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 communes « 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 communes devraient affecter la subvention « au financement des rémunérations octroyées au personnel qu'elles 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 communes pourraient cependant affecter un maximum de vingt pour cent de la subvention « au financement de la mise en œuvre des politiques communales visant à maintenir ou à accroître l'emploi pour autant que cette affectation ait préalablement été négociée avec les organisations syndicales représentatives du personnel communal »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 communale 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 le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁵ Article L1333-2, § 1^{er}, en projet.

⁶ Article L1333-3, § 1^{er}, en projet.

⁷ Article L1333-4, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet.

⁸ Article L1333-3, § 2, en projet.

⁹ Voir le commentaire de l'article 4 de l'avant-projet.

¹⁰ Article L1333-5, § 3, en projet.

2. L'exposé des motifs qualifie le régime que met en place l'avant-projet de « dispositif de soutien aux communes ».

Si les communes 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 communes sont présentées comme étant des « subventions à l'emploi » ;

b) le montant de la subvention accordée aux communes 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 communes l'obligation d'affecter la subvention au financement des rémunérations octroyées au personnel qu'elles 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 communes 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 ¹¹.

¹¹ 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 L1333-5, § 3, en projet, d'arrêter la liste des dépenses éligibles à ce titre, 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'ordonnancement des compétences que fixe la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dans le domaine de la politique de l'emploi¹²⁻¹³.

Il y a lieu à cet égard de rappeler que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 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 août 1980 attribue aux Régions¹⁴.

En l'état, il 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

¹² Article 6, § 1^{er}, IX, de cette loi. Il y a lieu de se référer aussi à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la même loi, qui consacre le principe suivant lequel le pouvoir de régler le financement des missions que remplissent les communes dans une matière déterminée appartient à l'autorité compétente dans cette matière.

¹³ Il n'y a par contre pas lieu d'avoir égard à la compétence que l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Régions en matière de financement général des communes. Suivant les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, la notion de « financement général des communes » au sens de cette disposition couvre « les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique », *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 516/001, p. 18. Il en résulte que les Régions ne peuvent se fonder sur la disposition en question pour organiser un régime d'octroi de subventions que les communes devraient affecter à des fins déterminées. Voir par exemple en ce sens, à propos de subventions à affecter par les communes à l'amélioration de leur situation budgétaire, l'avis de la section de législation n° 43.081/4 donné le 6 juin 2007 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 'visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° 384/1, pp. 12 et 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43081.pdf>.

¹⁴ 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 août 1980.