



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.504/4
du 20 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
subventionnement à l'emploi d'associations œuvrant à
l'international'

Le 21 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant subventionnement à l'emploi d'associations œuvrant à l'international'.

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^o, 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.

2. Quant au présent avant-projet de décret, il tend à organiser un régime de « subventionnement à l'emploi »⁴ d'associations présentées comme étant des « associations œuvrant à l'international ». Ce régime serait destiné à s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2021.

[‡] 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.

L'avant-projet définit l'expression « association œuvrant à l'international » en ce sens qu'il doit s'agir d'une « personne morale de droit belge dont le siège est établi sur le territoire de la région de langue française ou dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui justifie d'un réel ancrage et mène une action régulière en Région wallonne sur les questions de solidarité internationale pour le développement »⁵. Le texte peut ainsi être compris comme visant, tout particulièrement, des associations dont les activités s'inscrivent dans le cadre des compétences de la Région wallonne en matière de coopération au développement⁶.

Selon l'avant-projet, les subventions seraient destinées à couvrir les rémunérations du personnel des associations concernées, et ce « en vue de réaliser des objectifs déterminés »⁷.

Par ailleurs, l'avant-projet charge le Gouvernement de déterminer, notamment, « les conditions d'éligibilité des projets »⁸.

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.

⁵ Article 1^{er}, alinéa 1^{er}.

⁶ Invitée à préciser le ou les titres de compétences sur lesquels la Région wallonne entend s'appuyer pour adopter l'avant-projet, la déléguée du Ministre-Président a renvoyé à l'article 6^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette disposition a été insérée le 13 juillet 2001 dans la loi spéciale du 8 août 1980 pour annoncer l'intention de transférer aux Communautés et aux Régions certaines parties de la coopération au développement, et ce dès le 1^{er} janvier 2004. Cette intention ne s'est toutefois pas réalisée. Ceci étant, il est admis, aujourd'hui, que les Communautés et les Régions sont compétentes en vue de mener une politique de coopération au développement se rapportant spécifiquement à des matières pour lesquelles elles sont compétentes par ailleurs, dans le respect de la compétence générale de l'autorité fédérale en matière de coopération au développement : sur la répartition des compétences en matière de coopération au développement, voir les avis suivants de la section de législation, donnés le 2 décembre 2003 : l'avis n° 36.040/VR, donné le 2 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 2 avril 2004 'relatif au microfinancement dans les pays en voie de développement au moyen de l'octroi d'une garantie à des fonds de développement', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2098/1, pp. 27 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36040.pdf> et l'avis n° 36.064/VR, donné sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes du 2 avril 2004 'relatif à la politique en matière de conventions de coopération communale au développement', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2099/1, pp. 35 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36064.pdf>.

⁷ Article 2, alinéa 1^{er}.

⁸ Article 2, alinéa 2.

2. Selon l'angle sous lequel il est examiné, l'avant-projet peut, de prime abord, être considéré comme relevant de politiques différentes :

a) ou bien en s'attachant au fait que les subventions qu'il prévoit sont destinées à encourager des activités relevant de la coopération au développement, et il peut alors être considéré que le dispositif envisagé est un instrument de politique de coopération au développement ;

b) ou bien l'accent est mis sur le fait que les subventions prévues par l'avant-projet sont des subventions « à l'emploi », exclusivement destinées à couvrir les rémunérations du personnel des associations concernées, et le dispositif envisagé apparaît alors plutôt comme étant un instrument de politique de l'emploi.

L'examen de cette question est essentiel pour pouvoir déterminer si la Région wallonne est compétente pour adopter le décret en projet, tel qu'il est conçu : l'étendue des compétences de la Région wallonne est en effet différente selon qu'il s'agit de régler la coopération au développement ou de prendre des mesures relevant de la politique de l'emploi.

En l'espèce, la question revêt une acuité toute particulière s'il est considéré que le dispositif envisagé constitue un instrument de politique de l'emploi. Il convient en effet de rappeler que c'est seulement dans certaines matières, limitativement énumérées, que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue des compétences aux Régions dans le domaine de la politique de l'emploi. 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 Régions⁹.

Suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, lorsqu'une réglementation a des liens avec plusieurs attributions de compétence, la détermination de l'attribution du titre de compétence mis en œuvre pour adopter cette réglementation dépend du point de savoir « où se trouve l'élément prépondérant de la situation juridique réglée »¹⁰.

En l'espèce, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est apparemment de faire du dispositif envisagé un instrument de politique de coopération au développement. En l'état, la réalisation de cette intention n'est toutefois pas aboutie. En effet, le texte en projet est particulièrement peu explicite, et même lacunaire, sur cet aspect du dispositif mis en place¹¹ : ainsi, il laisse au Gouvernement le soin de déterminer les conditions d'éligibilité des projets

⁹ 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.

¹⁰ Voir en ce sens, par exemple, à propos de dispositions présentant des liens avec les compétences attribuées aux régions tantôt en matière de politique économique et tantôt en matière de politique de l'emploi, C.C., 15 octobre 2015, n° 141/2015.

¹¹ La section de législation relève que l'imprécision de l'avant-projet en la matière est telle qu'en l'état, celui-ci ne donne pas toutes garanties quant au point de savoir s'il s'inscrit strictement dans les limites des compétences de la Région wallonne en matière de coopération au développement, rappelées dans la note de bas de page n° 6.

qui sont susceptibles d'être subventionnés ; en outre, la détermination des objectifs à réaliser par les associations bénéficiaires de subventions semble devoir faire l'objet de décisions prises au cas par cas, sans que l'avant-projet encadre l'exercice du pouvoir d'appréciation reconnu à l'autorité qui prend ces décisions. En l'état du texte en projet, il ne peut donc être soutenu de manière suffisamment convaincante que la coopération au développement en constitue l'élément prépondérant.

Par contre, l'avant-projet exprime clairement la volonté de son auteur de concevoir les subventions qu'il prévoit comme étant des subventions « à l'emploi », exclusivement destinées à couvrir les rémunérations du personnel des associations qui en bénéficient.

En l'état de l'avant-projet, ceci conduit à considérer que, de manière prépondérante, le dispositif en projet constitue un instrument de politique de l'emploi. Or, comme indiqué ci-dessus, 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 Régions en matière de politique de l'emploi ¹².

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 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^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.