



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.978/2/V

du 9 août 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif
aux missions régionales pour l'emploi'

Le 30 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux missions régionales pour l'emploi'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 août 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 août 2023.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Les articles 10 et le chapitre 6 de l'avant-projet mettent en place divers régimes de subventions.

Or, tout financement public remplissant les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») constitue une aide d'État et doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Toutefois, en vertu de l'article 109 du TFUE, le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification. Conformément à l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, la Commission peut adopter des règlements concernant ces catégories d'aides d'État. Il en va ainsi du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*' et du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité' aussi appelé « règlement général d'exemption par catégorie » ou « RGEC ».

Les subventions prévues par l'avant-projet ne pourront être accordées sans notification préalable à la Commission européenne que si elles respectent l'ensemble des dispositions de l'un de ces deux règlements¹.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'en assurer.

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

¹ Voir notamment l'avis n° 51.762/2/V donné le 13 août 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2012 'relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion', *Doc. parl.*, Parl. w., 2012-2013, n° 679/1, pp. 27-33 et l'avis n° 58.608/2 donné le 5 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 20 octobre 2016 'relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion', *Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 574/1, pp. 21-25.

2. La note au Gouvernement jointe au dossier transmis à la section de législation mentionne l'existence d'un test *handstreaming* sans préciser si celui-ci est relatif à l'avant-projet ou à un autre projet, à savoir un projet d'arrêté « relatif aux missions régionales pour l'emploi ». De surcroît, ce test ne figure pas dans ce même dossier.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATION GÉNÉRALE

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1^o et 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le placement des travailleurs et les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés ² relèvent des compétences régionales au titre de la politique de l'emploi.

En revanche, la reconversion et le recyclage professionnels, qui comprennent la formation professionnelle ³, sont des compétences des communautés visées à l'article 4, 16^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, en vertu des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' sont exercées, sur le territoire de la Région de langue française, par la Région wallonne ⁴.

L'article 5, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit :

« La mission régionale pour l'emploi conclut un contrat de formation professionnelle avec le bénéficiaire et l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi portant sur la phase d'accompagnement vers l'emploi, en ce compris, le cas échéant, la période d'immersion en milieu professionnel, selon les modalités prévues par le Gouvernement ».

L'article 5, § 4, de l'avant-projet, énonce :

« Pendant la phase d'accompagnement dans l'emploi, la mission régionale pour l'emploi favorise le maintien à l'emploi du bénéficiaire, clarifie la situation de travail, lui permet de mieux comprendre l'environnement professionnel, de se stabiliser dans

² Selon l'article 6, § 1^{er}, IX, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés « à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle et à l'exclusion des conventions visées dans la section 5 du chapitre II de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand ».

³ Sur ce que la formation professionnelle est incluse dans la reconversion et le recyclage professionnels et sur ce que la formation professionnelle concerne les chômeurs comme les travailleurs, voir l'avis n° 15.390/VR donné le 13 avril 1983, sur un projet devenu la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire', *Doc. Parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 645/001, pp. 14-23, et l'avis n° 15.859/2 donné le 3 avril 1984 sur une proposition de décret « tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs ».

⁴ Voir l'avis n° 35.031/2, donné le 28 avril 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} avril 2004 'relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle', *Doc. Parl.*, Parl. w., 2003-2004, n° 671/1, pp. 9-11.

l'emploi et de développer ses compétences pour s'orienter, évoluer professionnellement et sécuriser son parcours dans l'emploi.

Pendant ou à l'issue de la phase d'accompagnement dans l'emploi, la mission régionale pour l'emploi favorise autant que possible la validation des compétences acquises par le bénéficiaire ».

Il s'en déduit que ces dispositions ont trait à la formation professionnelle.

Même si ce faisant, seuls des aspects limités du décret sont concernés, il n'en demeure pas moins que certaines missions visent pour partie la reconversion et le recyclage professionnels.

Or, à de multiples reprises, la section de législation a déjà rappelé qu'il n'était en principe pas admissible de régler dans un même décret les aspects qui mettent en œuvre les compétences exercées par la Région wallonne dans le domaine de l'emploi et ceux qui mettent en œuvre les compétences communautaires dans le domaine de la formation professionnelle ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, 5°, la portée des mots « y compris dans le cadre des recours visés au titre III de cette loi » n'apparaît pas avec suffisamment de clarté. Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il convient de les remplacer par les mots « y compris si la personne étrangère a exercé les voies de recours visés au titre III de cette loi ».

2. Au paragraphe 1^{er}, il convient de justifier dans le commentaire de la disposition, le choix de l'âge pivot de 25 ans, au 6°, et de l'âge minimal de 55 ans, au 7°, et ce au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Article 4

L'alinéa 2, 3°, énonce que l'une des caractéristiques que doit remplir la mission régionale pour l'emploi « vise l'autonomisation du bénéficiaire dans son trajet vers l'emploi et implique son adhésion et sa participation active dans son parcours vers l'emploi ».

Cette formulation ne permet pas de cerner avec suffisamment de précision la portée de la mission ainsi impartie et le commentaire de la disposition ne fournit pas d'explication sur ce point.

⁵ Voir l'avis n° 68.287/4 donné le 9 décembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 12 novembre 2021 'relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi', *Doc. parl.*, Parl. w., 2020- 2021, n° 544/1, pp. 49-53.

La disposition sera clarifiée ou le commentaire de l'article à tout le moins complété.

Article 5

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que la mission régionale pour l'emploi réalise ou complète un « bilan individuel ».

Cette mission en tant qu'elle concerne l'un des aspects de la phase d'accueil et de bilan sera mieux explicitée, à tout le moins, dans le commentaire de l'article.

De même la portée exacte des missions énoncées au paragraphe 4, est difficilement compréhensible. Le commentaire de l'article illustrera par des exemples ce qui est attendu de la mission régionale pour l'emploi et de quels moyens elle dispose pour remplir ses obligations.

Article 6

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la question se pose de savoir ce que recouvre l'obligation d'un entretien « collectif » et qui sera partie à cet entretien.

La disposition sera clarifiée.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la manière dont la disposition examinée s'articule avec l'article 5, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, il va de soi, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, que lorsque la candidature est refusée, des explications quant aux motifs du refus devront néanmoins être fournies au candidat qui les demande.

3. Le paragraphe 3, alinéa 2, énonce :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi peut autoriser la mission régionale pour l'emploi à reprendre en charge un bénéficiaire avant l'écoulement de ce délai. La mission régionale pour l'emploi et l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi analysent ensemble la pertinence d'octroyer cette autorisation. L'avis de ce dernier prime. S'il décide d'autoriser la prise en charge, il adresse le bénéficiaire vers la mission régionale pour l'emploi. Le Gouvernement peut préciser les modalités d'octroi de cette dérogation ».

D'une part, il est juridiquement incorrect d'indiquer que l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi donne un avis, dès lors qu'il s'agit pour lui de prendre une décision après avoir consulté la mission régionale pour l'emploi.

D'autre part, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi l'habilitation faite au Gouvernement ne consiste qu'en une simple faculté. Il convient de revoir la disposition pour y mentionner que le Gouvernement précisera les modalités d'octroi de la dérogation.

La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

Article 7

Afin de se conformer aux recommandations de légistique, et ce faisant, d'assurer la sécurité juridique en évitant toute ambiguïté sur la portée de la disposition, les mots « veille à » seront remplacés par le mot « assure »⁶.

Articles 9 et 19

Dès lors que l'acronyme « MIRE », n'est utilisé qu'aux articles 9, alinéa 1^{er}, et 19, § 1^{er}, 3^o, il est préférable, à l'article 9, alinéa 1^{er}, de remplacer les mots « du dispositif Mire » par les mots « des missions régionales pour l'emploi, ci-après 'la commission d'accompagnement et de suivi du dispositif MIRE' ».

Article 9

À l'alinéa 2, 1^o, il est inutile de préciser que la commission examine « , à l'initiative de l'un de ses membres, » l'activité des missions régionales pour l'emploi.

Ces mots seront donc omis.

Article 10

1. Au paragraphe 2, il convient d'insérer les mots « des membres » entre les mots « désignation » et « de ».

2. Tel que le paragraphe 3 est rédigé, il en ressort que la subvention concernée couvrira tous les frais de fonctionnement (en ce compris les frais de rémunération) de l'association.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si cela correspond bien à ses intentions.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.5.2.

Article 11

1. Le 3° impose la présence obligatoire de divers représentants au sein du conseil d'administration des missions régionales pour l'emploi, lesquelles sont constituées sous la forme d'une association sans but lucratif.

La question se pose de savoir si cette disposition est compatible avec le principe de la liberté d'association.

Dans l'avis n° 30.615/4 donné le 4 décembre 2000 ⁷, il est énoncé ce qui suit :

« La section de législation du Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que si l'on peut admettre qu'en vue de l'obtention d'une autorisation et de l'octroi d'une subvention, l'autorité publique puisse imposer aux associations de droit privé des conditions relatives à leur constitution et à leur fonctionnement, encore faut-il que pareilles limitations de la liberté d'association ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à ce qui constitue l'essence même d'une association, c'est-à-dire le libre choix des associés ».

Il conviendrait donc que le commentaire de l'article justifie le caractère proportionné de l'atteinte qui est ainsi portée au droit d'une personne morale de droit privé de choisir librement ses associés ⁸.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, qui prévoit que « [p]our conserver son agrément, la mission régionale pour l'emploi continue de respecter les conditions visées à l'alinéa 1^{er} pendant toute la durée de l'agrément », manque de cohérence.

Il convient d'omettre les mots « pendant toute la durée de l'agrément ».

Article 12

1. L'alinéa 1^{er}, selon lequel « [l']agrément est octroyé, suspendu et retiré par l'autorité désignée par le Gouvernement », semble indiquer que l'agrément ne peut être octroyé, suspendu ou retiré directement par le Gouvernement ou l'un de ses membres et semble au contraire imposer à celui-ci de déléguer ces pouvoirs à une autre autorité que l'avant-projet ne désigne cependant pas. Un tel procédé manque manifestement de cohérence.

⁷ Avis n° 30.615/4 donné sur un avant-projet de décret « modifiant les décrets du 17 juillet 1987 sur l'Audiovisuel, du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la communauté française, et du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement et l'annexe du décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française ».

⁸ Voir également l'avis n° 36.038/2 donné le 17 novembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mars 2004 'relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi', *Doc. parl.*, Parl. w., 2003- 2004, n° 639/1, pp. 9-13.

En effet, l'article 11, § 1^{er}, énonce clairement que le Gouvernement « agréé ». Il en va de même en ce qui concerne l'article 13, alinéa 2, de l'avant-projet.

La disposition sera revue pour corriger cette incohérence.

2. Il convient d'énoncer dans le dispositif les éléments essentiels de la procédure de retrait et de suspension des agréments ainsi que les éléments qui singularisent la procédure de suspension par rapport à la procédure de retrait.

Article 13

1. L'alinéa 2 prévoit :

« Le Gouvernement agréé au maximum deux missions régionales pour l'emploi sur le territoire d'une même Instance Bassin Enseignement qualifiant Formation Emploi. Un même territoire ne peut être couvert que par une seule mission régionale pour l'emploi à la fois ».

2. Afin de mieux cerner la notion d'« Instance Bassin Enseignement qualifiant Formation Emploi », la disposition fera référence à l'article 2 de l'accord de coopération du 20 mars 2014 conclu entre la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française 'relatif à la mise en œuvre des bassins de vie Enseignement qualifiant – Formation – Emploi'.

3. L'avant-projet de décret limite à deux le nombre de missions qui peuvent être agréées sur le territoire d'une même Instance Bassin Enseignement qualifiant Formation Emploi. Il s'ensuit que si trois associations sans but lucratif sollicitent simultanément un agrément pour un même comité subrégional et remplissent toutes les trois les conditions d'agrément fixées par l'avant-projet, le Gouvernement devra nécessairement effectuer un choix. Afin d'assurer le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les critères qui guideront le choix du Gouvernement seront précisés dans le décret en projet.

4. Les deux phrases composant l'alinéa 2 semblent incohérentes puisque la première prévoit l'hypothèse de deux associations agréées sur le même territoire et que la seconde précise qu'une seule association peut couvrir un même territoire à la fois. Le commentaire de l'article ne permet pas de comprendre comment ces deux règles se concilient.

La disposition sera revue afin d'en clarifier la portée.

Articles 19 à 22

1. L'article 22 de la Constitution subordonne tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et

à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁹.

Toute ingérence doit en outre reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ¹⁰.

Or, les articles 19 à 22 concernent le traitement de données à caractère personnel.

2.1. Sur la base de ces éléments et de l'avis n° 74/2022 donné le 22 avril 2022 par l'Autorité de protection des données, il convient de formuler les observations qui suivent.

2.2. À l'article 20, § 1^{er}, afin d'éviter toute ambiguïté quant à la portée de la donnée à caractère personnel qui sera traitée, il serait préférable de rédiger le 2° comme suit :

« 2° l'appartenance des membres de l'organe d'administration de la mission régionale pour l'emploi à l'organisation représentative des travailleurs ou des employeurs siégeant (la suite comme à l'avant-projet) ».

⁹ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 et l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119).

¹⁰ Avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456 ; avis n° 63.202/2 donné le 28 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145 ; avis n° 68.835/VR/3-4 donné le 18 février 2021 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « portant assentiment à l'accord de coopération du (date) entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19 », observation n° 11.

En effet, la donnée pertinente à traiter est celle de la désignation par l'organisation représentative et non l'affiliation « syndicale » de la personne désignée à cette organisation. La section de législation n'aperçoit d'ailleurs pas comment une personne désignée par une organisation représentative d'employeurs serait « affiliée » à cette organisation.

De même, au paragraphe 2, 3°, la pertinence du traitement des « vues échangées à l'occasion des réunions de la Commission », à savoir celles émises par les membres de cette commission, n'apparaît pas. Le commentaire de l'article précisera en quoi ce traitement est nécessaire et proportionné au regard des finalités du traitement.

2.3. À l'article 20, § 2, 2°, la notion de « données de contact des membres de la Commission » manque de précision et doit être explicitée, en particulier dès lors que le paragraphe 4, 2°, relatif aux données à caractère personnel nécessaires à l'envoi de bénéficiaire de l'Agence pour une Vie de Qualité vers les missions régionales pour l'emploi, précise qu'il s'agit de données de contact « téléphonique ou électronique ».

Article 28

Il n'est pas admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination que le régime transitoire mis en place ait pour effet de permettre un maintien permanent de la subvention – de surcroît au minimum – allouée en vertu du décret abrogé pendant toute la durée d'application du nouveau dispositif, ce même si, en vertu des articles 13 et 27 de l'avant-projet, l'agrément des missions régionales pour l'emploi concernées est permanent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET