



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.182/4
du 25 mars 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'octroi de subventions aux centres publics d'action sociale dans le cadre de la mise à l'emploi des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente et modifiant diverses dispositions en la matière'

Le 21 décembre 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 à l'octroi de subventions aux centres publics d'action sociale dans le cadre de la mise à l'emploi des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente et modifiant diverses dispositions en la matière'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2024.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen relève de la compétence de la Région wallonne au titre de ses compétences en matière d'emploi visées à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2^o/1, et 7^o, b), alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', respectivement relatifs à « la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière » et à « l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur ».

S'agissant des centres publics d'action sociale, il y a également lieu d'avoir égard à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la même loi spéciale qui attribue aux communautés la matière de

« [l]a politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception :

[...]

b) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires et à l'exclusion de la compétence des régions relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2/1 ;

[...] ».

Compte tenu de ces dispositions, les articles qui, dans l'avant-projet, modifient la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' ainsi que le Code wallon de l'Action sociale et de la santé relèvent bien des compétences attribuées à la Région wallonne dans les matières régionales et non des compétences en matière d'aide aux personnes dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne¹.

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

¹ Voir en ce sens, implicitement mais certainement, l'avis 64.664/1 donné le 19 décembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mars 2019 'relative au dispositif d'insertion à l'emploi dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-771/1, pp. 11-13.

Il reste certes que « l'initiative d'économie sociale » est définie à l'article 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet comme visant notamment des organismes agréés en vertu de dispositions adoptées au titre des matières transférées (article 1^{er}, 2^o, b) et e)). Cependant, il ne s'agit pas ici de régler la matière qui concerne ces organismes mais de les inclure dans la catégorie « initiative d'économie sociale », laquelle catégorie bénéficie d'un régime particulier en vertu des articles 11 et 16, 2^o, de l'avant-projet, lorsque la mise à l'emploi du travailleur intervient auprès de cette « initiative d'économie sociale ». Il ne s'agit donc pas, en visant ces organismes, de régler une matière transférée.

L'avant-projet n'appelle dès lors pas d'observation quant à la compétence de principe de la Région wallonne pour régler la matière visée par l'avant-projet de décret au titre de ses compétences dans les matières régionales.

2. L'article 6, § 1^{er}, IX, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les régions sont compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour :

« la politique axée sur des groupes-cibles :

a) les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs.

L'autorité fédérale n'est pas compétente pour l'introduction de réductions de cotisations patronales qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour les réductions structurelles de cotisations patronales de sécurité sociale, pour les réductions de cotisations des travailleurs ainsi que pour les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités.

Les régions sont toutefois compétentes pour :

– les réductions pour les secteurs du dragage et du remorquage et pour la marine marchande, à l'exclusion de la réduction de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour les secteurs du dragage et du remorquage.

– les réductions pour le secteur de l'économie sociale ;

– les réductions pour les personnes qui assurent l'accueil d'enfants ;

– les réductions pour le personnel domestique ;

– les réductions pour les artistes.

Les institutions fédérales compétentes pour les cotisations de sécurité sociale sont les seuls opérateurs administratifs et techniques.

b) l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur.

Les institutions fédérales compétentes pour les allocations de chômage et celles compétentes pour l'aide sociale financière sont les seuls opérateurs administratifs et techniques.

[...] ».

Il en résulte qu'en matière d'emploi, les régions sont compétentes pour certaines réductions de cotisations patronales de sécurité sociale ainsi que pour l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur, les institutions fédérales compétentes dans ces matières demeurant toutefois les seuls « opérateurs administratifs et techniques » compétents.

C'est donc à ces autorités fédérales que les régions sont tenues de faire appel pour les opérations administratives et techniques relatives, en particulier, à l'activation de l'aide sociale financière en cas de reprise de travail.

3. À ce propos, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État' mentionnent :

« b) Mesures d'activation des allocations de chômage

Les régions sont également compétentes pour l'activation des allocations de chômage. Il s'agit d'une subvention à l'emploi permettant aux chômeurs qui trouvent du travail de garder une partie de leurs allocations de chômage et aux employeurs de soustraire ce montant du salaire. Les régions sont compétentes tant pour la modification ou la suppression des mesures en vigueur relatives à l'activation des allocations de chômage que pour l'introduction de nouvelles mesures en matière d'activation des allocations de chômage. S'agissant des mesures d'activation existantes, les régions sont compétentes pour :

[...]

– les allocations de mise à l'emploi temporaire par le CPAS ² ;

– l'intervention financière lors de l'intérim d'insertion ³.

L'ONEM et le SPP Intégration Sociale restent les seuls opérateurs administratifs et techniques en matière d'activation des allocations de chômage » ⁴.

4. L'avant-projet à l'examen vise pour sa part, comme l'indique son intitulé, « l'octroi de subventions aux centres publics d'action sociale dans le cadre de la mise à l'emploi des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente ».

À ce titre, entre autres, il se donne pour objet de remplacer les articles 36 à 38 de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' (articles 20 à 22 de l'avant-projet) et de modifier l'article 5 de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale' (article 16 de l'avant-projet).

² Note de bas de page n° 3 de l'extrait cité : Les articles 36 à 39 de la loi de 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

³ Note de bas de page n° 5 de l'extrait cité : Les articles 194 et 195 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses ; l'arrêté royal du 14 novembre 2002 déterminant l'intervention financière du centre public d'aide sociale dans le coût salarial d'un ayant droit à une aide sociale financière qui est engagé dans le cadre du plan Activa ; l'arrêté royal du 11 juillet 2002 déterminant l'intervention financière du centre public d'aide sociale dans le cadre de l'intérim d'insertion.

⁴ Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 122-123.

S'agissant des subventions ainsi octroyées aux centres publics d'action sociale, le décret en projet confie différentes missions à « l'opérateur administratif et technique », défini par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7^o, comme étant « le Service public fédéral de programmation Intégration et Économie sociales, Lutte contre la Pauvreté ».

Ainsi,

1^o l'article 6, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose :

« Sur la base des informations dont il dispose via sa banque de données électronique, et conformément aux dispositions prévues par ou en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, l'opérateur administratif et technique procède à l'octroi, à la liquidation, et à la récupération des subventions octroyées conformément aux dispositions du présent décret.

Le Gouvernement peut adapter ou compléter les procédures d'octroi, de liquidation, et de récupération des subventions visées à l'alinéa 1^{er} ».

2^o L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, dispose :

« À des fins d'octroi et de contrôle de l'utilisation des subventions, l'opérateur technique et administratif traite et communique aux services que le Gouvernement désigne les catégories d'informations visées à l'alinéa 1^{er} ».

3^o L'article 8, §§ 2 et 3, dispose :

« § 2. À des fins d'identification, dans leurs échanges relatifs aux données visées au paragraphe 1^{er}, les services que le Gouvernement désigne pour assurer la mise en œuvre du présent décret, l'opérateur technique et administratif, et le centre sont autorisés à utiliser les numéros suivants :

1^o le numéro d'identification du chercheur d'emploi au Registre national, s'il s'agit de données relatives à une personne physique inscrite au Registre national ;

2^o le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque carrefour de la sécurité sociale, s'il s'agit de données relatives à une personne physique non inscrite au Registre national.

§ 3. L'opérateur technique et administratif et le centre qui échangent avec les services que le Gouvernement désigne pour assurer la mise en œuvre du présent décret, des données relatives aux travailleurs mis à l'emploi, en raison de leur mission de service public consistant pour le centre en l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et des bénéficiaires de l'aide sociale équivalente et pour l'opérateur technique et administratif en l'octroi, la liquidation et la récupération des subventions ».

La question se pose de savoir si ces différentes missions et obligations imposées par l'avant-projet à « l'opérateur administratif et technique », spécialement en ce qui concerne la désignation de cet opérateur comme autorité compétente en matière d'octroi, de liquidation et de récupération de l'ensemble des subventions prévues par le texte en projet, constituent uniquement des « opérations administratives et techniques » relatives à « l'activation de l'aide sociale financière », et si elles peuvent être confiées et imposées à l'« opérateur administratif et technique » unilatéralement par le législateur wallon.

En effet, comme telle, la désignation des institutions fédérales compétentes comme seuls opérateurs administratifs et techniques au sens de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'implique pas expressément une telle possibilité.

Les articles 6 et 8 de l'avant-projet seront réexaminés à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

1. L'article 1^{er}, 6°, de l'avant-projet définit « l'employeur » comme étant « la personne morale ou physique qui conclut avec un travailleur un contrat de travail en application de l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ».

Au paragraphe 1^{er}, il y a donc lieu de viser non « l'employeur article 61 » mais « l'employeur ».

La disposition sera revue en conséquence.

La même observation vaut pour l'intitulé de la section où la disposition s'insère ainsi que pour l'ensemble des dispositions de l'avant-projet qui comportent les mots « l'employeur article 61 ».

2. Le paragraphe 3 constitue une mesure relevant du droit du travail, matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale. Cette disposition ne peut être maintenue qu'à la condition que l'auteur de l'avant-projet puisse justifier celle-ci au regard des conditions mises, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, au recours aux pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de cette observation et, si la disposition est maintenue, le commentaire de l'article sera complété pour contenir les éléments de justification requis.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, les mots « cumulées en même temps » sont redondants. Les mots « en même temps » seront omis.

Article 7

L'article 7 constitue une dérogation à l'article 13, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'⁵.

Il n'appartient pas aux autres niveaux de pouvoir que l'autorité fédérale de prévoir des dérogations à cette loi.

L'article 7 sera donc omis.

Article 12

Il convient de remplacer les mots « visée à l'article 18 » par les mots « visée à l'article 11 ».

Article 16

Il n'appartient pas au Gouvernement de déterminer les crédits budgétaires : ce pouvoir appartient au législateur en vertu des articles 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', et 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Par conséquent, au paragraphe 4bis, alinéa 2, en projet, les mots « selon les modalités et dans les limites des crédits budgétaires que le Gouvernement détermine » seront remplacés par les mots « dans les limites des crédits budgétaires et selon les modalités que le Gouvernement détermine ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le paragraphe 4ter, alinéa 2, en projet, pour l'article 20 de l'avant-projet (article 36, § 2, alinéa 1^{er}, en projet) et pour son article 22 (article 38, § 2, alinéa 1^{er}, en projet).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁵ Comparer avec l'article 44 de la loi du 26 mai 2002.