



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.155/2-4
du 31 octobre 2024

sur

un avant-projet de décret-programme de la
Région wallonne 'portant des mesures diverses
en matière de pouvoirs locaux et d'emploi'

Le 24 octobre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret-programme 'portant des mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi'.

Le chapitre 4 de l'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 octobre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Les chapitres 1^{er} à 3, ainsi que l'article 13 du chapitre 4, de l'avant-projet ont été examinés par la quatrième chambre le 30 octobre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 octobre 2024.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de faire adopter les dispositions du présent projet, qui exécutent le budget 2025, avant la fin de l'année 2024, concomitamment à l'adoption du budget 2025, dont les projets de décrets seront déposés au Parlement pour la mi-novembre 2024, conformément aux dispositions du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, afin de permettre l'entrée en vigueur du présent décret au 1^{er} janvier 2025 ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

CHAPITRE 1^{ER} – MODIFICATION DU CODE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Article 3

1. L'article 3 prévoit de rétablir dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le « CDLD ») un article L1332-7 ainsi rédigé :

« §1^{er}. Le Budget Complémentaire est une dotation libre de toute affectation particulière.

§ 2. Le Budget Complémentaire est fixé annuellement à un montant total au moins égal à celui de l'année précédente, adapté du pourcentage d'évolution.

Le Gouvernement peut déroger, à la hausse, au montant total fixé en vertu du présent paragraphe.

§ 3. Le montant de base par commune du Budget Complémentaire est réparti selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le Budget Complémentaire est versé selon les modalités fixées par le Gouvernement, à défaut il est versé aux communes au plus tard le 1^{er} décembre ».

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

Cette disposition s'insérerait dans le chapitre II intitulé « Financement général des communes » du titre III (« Recettes ») du livre III (« Finances communales ») de la première partie (« Communes ») du CDLD. L'objectif du législateur serait de permettre aux communes de faire face à des surcroûts de dépenses résultant notamment de politiques de l'autorité fédérale en matière de police, de centres publics d'action sociale (CPAS), de zones de secours ou de pensions du personnel communal.

D'une part, le texte envisagé spécifie que cette dotation resterait libre de toute affectation particulière. D'autre part, comme il ne semble de surcroît pas que ce dispositif aurait, *a priori*, un quelconque effet sur l'exercice de ses compétences comme telles par l'État fédéral, il peut s'inscrire dans la possibilité offerte aux Régions d'utiliser leur compétence relative au financement général des communes y compris pour aider les municipalités à faire face à des dépenses résultant des politiques poursuivies par d'autres autorités ¹.

2. Ceci étant, le paragraphe 3 pose question, tout d'abord quant au respect du principe de légalité formelle gouvernant l'organisation, en ce compris le financement, des communes. L'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution stipule que « [l]es institutions provinciales et communales sont réglées par la loi », soit par le législateur compétent aux termes de la répartition des compétences opérée en vertu de l'article 39 de la Constitution ². Le financement général des communes et des provinces relève des compétences des Régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Comme le juge la Cour constitutionnelle, c'est au premier rang au législateur qu'il appartient de le régler ³. En l'occurrence, aucun critère minimum encadrant la répartition entre communes n'étant fixé, la délégation envisagée au bénéfice du Gouvernement est bien trop large ⁴.

¹ Sur les conditions à respecter pour ce faire : C.C., 28 octobre 2021, n° 155/2021, B.11.2 et B.12.3 ; avis 73.864/2/V donné le 9 août 2023 sur une proposition de décret de la Région wallonne « relatif au financement général des communes par les provinces », *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1369/2, pp. 2-5 ; avis 74.718/VR donné le 22 décembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2024 'portant la réforme des pensions', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3808/001, pp. 243-247, observation formulée sous l'article 54.

² Sur la portée du mot « loi » dans l'article 108, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 1831 puis dans l'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution coordonnée en 1994, voir J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar - Deel III*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 306-310. La régionalisation de la compétence relative au financement général des communes avait été opérée par la loi spéciale du 8 août 1988.

³ Selon la Cour constitutionnelle, « [i]l appartient au législateur décentralisé, en ce qui concerne les compétences qui lui ont été attribuées et compte tenu de ses possibilités budgétaires, de décider si et à quelles conditions il entend subventionner par des fonds publics certaines initiatives ou institutions. C'est aussi à lui qu'il appartient, dans l'exercice de sa compétence relative au financement général des communes (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), de déterminer les moyens et les critères de répartition des moyens du 'Vlaams Gemeentefonds' et de fixer le coefficient de pondération à appliquer » (C.C., 18 mai 2017, n° 59/2017, B.15.1).

⁴ Ce qui n'empêche pas que, une fois que des critères de financement ont été établis par le législateur, comme l'admet la Cour constitutionnelle, « [...] [p]our le reste, lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. C'est au juge compétent qu'il appartient de contrôler si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans l'octroi des subventions, a excédé ou non les limites de l'habilitation qui a été conférée » (C.C., 4 octobre 2024, n° 105/2024, B.22.3).

Par ailleurs, même si le législateur dispose d'une large marge d'appréciation ⁵, cette absence de fixation de critères minimaux n'offre aucune perspective sur le respect dû au principe d'égalité et de non-discrimination porté par les articles 10 et 11 de la Constitution et qui s'applique aussi entre les communes.

Enfin, ceci peut engendrer également un relatif manque de prévisibilité sur la manière dont, certes même aidées de la sorte, les communes doivent s'assurer de respecter leur obligation d'équilibre budgétaire, laquelle s'applique tant au financement de leurs politiques propres en vertu de leur autonomie constitutionnelle qu'à celui des obligations qui leur sont imposées par les autorités supérieures ⁶.

La disposition sera dès lors dûment complétée.

3. La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 33 en projet (article 6 de l'avant-projet).

CHAPITRE 2 – MODIFICATION DU DÉCRET-PROGRAMME DU 23 FÉVRIER 2006 RELATIF AUX ACTIONS PRIORITAIRES POUR L'AVENIR WALLON

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

⁵ Selon la Cour constitutionnelle, « [e]n ce qui concerne le financement et les subventions des villes et des communes, le législateur décréte dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. La Cour ne pourrait censurer le choix politique du législateur décréte que s'il en résulte une différence de traitement qui est manifestement déraisonnable.

Afin d'apprécier cette justification raisonnable, la Cour doit non seulement prendre en compte les équilibres globaux dans le régime de financement dans sa totalité, mais elle doit aussi examiner si la répartition des moyens entre les villes et communes ne repose pas sur des critères manifestement déraisonnables.

Il convient à cet égard de tenir compte du fait que certains critères de répartition pouvant être perçus comme discriminatoires par les communes requérantes constituent un élément d'un règlement global. Il peut arriver, en pareil cas, que l'application concrète de certains critères, considérée isolément, soit moins favorable pour certaines communes. L'éventuelle annulation d'un élément de ce règlement global pourrait alors conduire à rompre l'équilibre qu'une approche plus globale ferait peut-être apparaître » (C.C., 4 octobre 2018, n° 121/2018, B.8).

D'après le même arrêt, « [c]e qui précède ne dispense pas le législateur décréte de l'obligation de tenir compte, lors d'une future répartition des moyens financiers entre les communes, de la valeur d'actualité des données qu'il a prises en considération » (C.C., 4 octobre 2018, n° 121/2018, B.10).

⁶ Directement sur base de l'article L1314-1 CDLD et médiatement en ce que, selon l'article 3 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires 'relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire', la Région wallonne doit prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires tels qu'établis par l'article 2 de cet accord.

CHAPITRE 3 – MODIFICATION DU DÉCRET-PROGRAMME DU 10 DÉCEMBRE 2009 D'ÉQUITÉ FISCALE ET D'EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE POUR LE PARC AUTOMOBILE ET LES MAISONS PASSIVES

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4 – MODIFICATION DU DÉCRET DU 10 JUIN 2021 RELATIF À LA PÉRENNISATION DES EMPLOIS CRÉÉS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI (APE) ET À LA CRÉATION D'EMPLOIS RÉPONDANT À DES BESOINS SOCIÉTAUX PRIORITAIRES ET DE L'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON DU 16 DÉCEMBRE 2021 PORTANT EXÉCUTION DU DÉCRET DU 10 JUIN 2021 RELATIF À LA PÉRENNISATION DES EMPLOIS CRÉÉS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI (APE) ET À LA CRÉATION D'EMPLOIS RÉPONDANT À DES BESOINS SOCIÉTAUX PRIORITAIRES

Article 8

Comme il ressort de l'article 6, alinéa 1^{er}, du décret 10 juin 2021 'relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires' ainsi que de l'intitulé de la sous-section 1^{re} du chapitre II, section 1^{re}, de ce décret, comportant les articles 6 à 15, cette dernière ne s'applique pas aux employeurs du secteur de l'enseignement visés à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du décret.

La sous-section 2 du chapitre 2, section 1^{re}, du décret modifié, comportant les articles 16 à 20, s'applique, par contre, aux employeurs du secteur de l'enseignement ⁷.

Dans l'article 6, alinéa 4, en projet, il convient donc de remplacer les mots « aux employeurs du secteur non-marchand et du secteur de l'enseignement tels que visés par l'article 2, § 1^{er}, 2^o et 3^o du décret » par les mots « aux employeurs du secteur non-marchand visés à l'article 2, § 1^{er}, 2^o ».

Article 10

1. Pour le motif exposé dans l'observation formulée sous l'article 8, dès lors que l'article 6 du décret du 10 juin 2021 ne s'applique pas aux employeurs du secteur de l'enseignement, ces derniers étant visés par l'article 16 du décret, à l'alinéa 1^{er} de l'article 7, § 4, en projet, il convient de remplacer les mots « aux employeurs du secteur non-marchand et

⁷ Selon l'article 16 du décret du 10 juin 2021,

« [l]e Gouvernement octroie à la Communauté française une subvention annuelle visant à maintenir les emplois créés dans le cadre de l'article 4 du décret du 25 avril 2002 au bénéfice des employeurs du secteur de l'enseignement.

Le montant de la subvention visée à l'alinéa 1^{er} est fixé conformément à l'article 17, dans une convention conclue entre la Région wallonne et la Communauté française, et indexé annuellement selon les modalités déterminées par le Gouvernement ».

du secteur de l'enseignement tels que visés par l'article 2, § 1^{er}, 2° et 3° du même décret » par les mots « aux employeurs du secteur non-marchand visés à l'article 2, § 1^{er}, 2°, du même décret ».

En tout état de cause, il y a lieu de souligner que l'alinéa 6 de l'article 7, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021, modifié par l'article 10 de l'avant-projet, est consacré aux modalités d'indexation des subventions octroyées aux employeurs du secteur de l'enseignement.

2. Le 2° ajoute à l'article 7, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 un alinéa 3, lequel prévoit que pour toute décision de cession prise à partir du 1^{er} janvier 2025, lorsque l'employeur cédant est considéré comme faisant partie des pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, tels que définis à l'article 2, § 2, du décret du 10 juin 2021, l'indexation prévue à l'alinéa 2 ne s'applique pas.

Cette mesure est expliquée comme suit dans le commentaire de la disposition :

« [...] [É]tant donné la volonté de ne plus indexer le montant des subventions octroyées aux pouvoirs locaux dès 2025, il est également précisé que le montant cédé lors d'une cession d'un employeur (cédant) appartenant aux pouvoirs locaux vers un autre employeur (cessionnaire) du secteur non-marchand ne sera plus indexé pour les décisions de cession intervenant à dater du 1^{er} janvier 2025. Pour les décisions de cessions dont le cédant est un pouvoir public intervenues avant le 1^{er} janvier 2025, l'indexation est maintenue ».

Il résulte de l'article 21 du décret du 10 juin 2021 que l'employeur, visé à l'article 2, § 1^{er}, 1° et 2°, du même décret peut céder la subvention visée à l'article 6, ainsi que les droits et obligations liés à celle-ci, en tout ou en partie à un employeur visé à l'article 2, § 1^{er}, 1° et 2°, à titre temporaire ou définitif.

La disposition examinée a pour effet de créer une différence de traitement entre employeurs du secteur non-marchand dès lors que ceux qui se verront à partir du 1^{er} janvier 2025 définitivement céder les droits et obligations liés à la subvention par un employeur appartenant aux pouvoirs locaux ne pourront bénéficier d'aucune indexation alors que tout employeur du secteur non-marchand se voit reconnaître ce droit.

Or, il ressort de l'exposé des motifs qu'en ce qui concerne le secteur non-marchand, l'objectif poursuivi par le maintien de l'indexation est de préserver l'attractivité des emplois dans ce secteur réputé satisfaire des besoins sociétaux qui, autrement, n'auraient pas été rencontrés ou ne l'auraient été que partiellement.

Compte tenu de l'objectif ainsi décrit, il y a lieu de mieux justifier la différence de traitement dont il est question entre les employeurs du secteur non-marchand résultant de la disposition examinée dans l'hypothèse d'une cession définitive de la subvention par un employeur appartenant aux pouvoirs locaux.

3. Au 2°, les mots « l'alinéa 2 » doivent être remplacés par les mots « l'alinéa 7 ».

Pour rappel, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 portant exécution du décret du 10 juin 2021 relatif à la pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif des aides à la promotion de l'emploi (APE) et à la création d'emplois répondant à des besoins sociétaux prioritaires' a inséré cinq alinéas entre les alinéas 1^{er} et 2 de l'arrêté modifié.

4. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'en modifiant des dispositions de nature réglementaire par décret, ces dispositions ne pourront plus à l'avenir être modifiées que par le législateur.

Article 12

L'article 66 de l'arrêté modifié, abrogé par l'article 12 de l'avant-projet, est une disposition modificative de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 'portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé : « IDESS »', laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

L'article modifié, à savoir l'article 11, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007, a été abrogé par l'article 8, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé : « I.D.E.S.S. »', lequel a produit ses effets le 1^{er} janvier 2023.

Par conséquent, l'article 12 de l'avant-projet est sans objet et sera donc omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX