



Avis A.1360

SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET-PROGRAMME PORTANT DES MESURES DIVERSES EN MATIERE D'ACTION SOCIALE, DE HANDICAP, DE SANTE, D'EMPLOI, DE FORMATION, D'ECONOMIE, D'INDUSTRIE, DE RECHERCHE, D'INNOVATION, DE NUMERIQUE, D'ENVIRONNEMENT, DE TRANSITION ECOLOGIQUE, D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE TRAVAUX PUBLICS, DE MOBILITE ET DE TRANSPORTS, D'ENERGIE, DE CLIMAT, DE POLITIQUE AEROPORTUAIRE, DE POUVOIRS LOCAUX, DE LOGEMENT, DE TOURISME, D'AGRICULTURE, DE NATURE ET FORET

ADOpte PAR LE BUREAU DU CESW LE 12 FEVRIER 2018

INTRODUCTION

Le 21 décembre 2017, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière d'action sociale, de handicap, de santé, d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de pouvoirs locaux, de logement, de tourisme, d'agriculture, de nature et de forêt.

Le 15 janvier 2018, le Ministre-Président W. BORSUS a sollicité l'avis du CESW sur les articles 11 à 20 et 30 à 40 de l'avant-projet de décret.

Le 26 janvier 2018, la Ministre A. GREOLI a sollicité l'avis du CESW sur les articles 1 à 10 de l'avant-projet de décret.

EXPOSE DU DOSSIER

ARTICLES 1 A 10

Les articles 1 à 10 de l'avant-projet de décret-programme concernent trois domaines (santé, handicap et action sociale) et se déclinent en 5 sections, à savoir :

Section 1 : Modifications apportées au décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé.

Section 2 : Agréments des services médicaux du travail.

Section 3 : Modifications du décret du 9 mars 2017 relatif au prix d'hébergement et au financement de certains appareillages des services médico-techniques lourds en hôpital.

Section 4 : Modifications au Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétable).

Section 5 : Modifications au Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie réglementaire).

En matière de Santé :

Section 1 : Modifications apportées au décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé.

Les articles 1 à 3 de l'APD ont pour objectif de prolonger les agréments des centres locaux de promotion de la santé et des services communautaires dans l'attente d'un nouveau décret en la matière. Ces agréments arrivent à échéance le 31 décembre 2017. L'entrée en vigueur du décret promotion de la santé est prévue pour le 1^{er} janvier 2019 selon le commentaire des articles. Les agréments visés sont prolongés de 5 ans.

Section 2 : Agréments des services médicaux du travail.

L'article 4 de l'APD a pour objectif de prolonger les agréments des services médicaux du travail visés à l'article 106 du Règlement général de la protection au travail relevant de la Région wallonne. En effet, ces agréments viennent à échéance le 31 décembre 2017. Le texte de l'APD précise désormais que les agréments sont « *renouvelés de plein droit jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions en la matière par la Région wallonne* ».

Section 3 : Modifications du décret du 9 mars 2017 relatif au prix d'hébergement et au financement de certains appareillages des services médico-techniques lourds en hôpital.

L'article 5 de l'APD prévoit de *reporter la date limite d'adoption du premier plan de construction hospitalier wallon au 1^{er} avril 2018*. La date prévue dans le décret du 9 mars 2017 était initialement le 1^{er} janvier 2018. Selon l'exposé des motifs, ce changement de date-butoir d'approbation du premier calendrier est opéré pour correspondre avec la réalité de terrain.

Section 4 : Modifications au Code Wallon de l'Action sociale et de la Santé (partie décrétele).

L'article 6 de l'APD supprime les deux commissaires du Gouvernement pour le contrôle de l'utilisation des subventions concernant le Réseau Santé wallon. Le contrôle sera désormais réalisé par l'AVIQ. En conséquence, l'article 418/14 du CWASS est supprimé.¹

En matière de handicap :

L'article 7 de l'APD pallie un manquement de base décrétele soulevé par le Conseil d'Etat concernant l'« *autorisation de prise en charge des services* ». Il est inséré dans le CWASS un article 283/1 rédigé comme suit² :

« *Le Gouvernement arrête les règles de programmation, d'agrément, de contrôle, d'organisation des services résidentiels et d'accueil de jour pour les personnes en situation de handicap situées sur le territoire de la région de langue française mais pour lesquels les décisions de placement et de financement sont assurées par une autorité étrangère* ».

En matière d'Action sociale :

L'article 8 de l'APD modifie l'article 118 du CWASS relatif aux institutions pratiquant la médiation de dettes. Il s'agit d'une adaptation du texte suite à l'intégration de la loi relative au crédit à la consommation dans le Code du droit économique.

L'article 9 de l'APD modifie l'article 121 du CWASS relatif à l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes. La modification apportée a pour objet de remplacer l'obligation, pour un service de médiation de dettes, de s'engager comme médiateur en cas de règlement collectif de dettes, par la simple faculté de se proposer comme tel, moyennant des précautions particulières.

¹ Art.418/14 - Livre VI – Santé, Titre 1^{er} – Dispositifs généraux d'aide en matière de santé, Chapitre I^{er} : Etablissements de soins, Section 3 : Garantie.

² Art. 283/1 Livre IV – Intégration des personnes handicapées. Titre 1^{er} – Dispositif général. Chapitre II – Des bénéficiaires, agréments et subventions dans le cadre de la politique d'intégration des personnes handicapées. Section 1^{er} – Bénéficiaire.

Section 5 : Modifications au Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé.

L'article 10 de l'APD remplace l'article 357 du CWASS (partie réglementaire) afin de l'adapter au décret relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles du 2 février 2017, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 (abrogation des aides du plan Activa et ajout des aides « impulsion »).

ARTICLES 11 A 20 ET 30 A 40

Les articles 11 à 20 et 30 à 40 de l'avant-projet de décret-programme apportent notamment des modifications aux décrets suivants :

Décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles

Les modifications introduites visent à :

- mettre fin à l'insécurité juridique liée à l'octroi des allocations de travail groupes-cibles (Jeunes DE ou DE longue durée) pour des demandeurs d'emplois engagés par des autorités locales, notamment les communes et les CPAS, en confirmant que ces employeurs figurent bien parmi les bénéficiaires des aides (art.14),
- permettre le cumul entre l'allocation de travail groupes-cibles (Jeunes DE ou DE longue durée) et les interventions financières de l'AViQ dans la rémunération des travailleurs handicapés, et ce avec effet rétroactif au 1er juillet 2017 (art.15 et 428),
- abroger, pour les agents de prévention et de sécurité, le régime transitoire à dater de l'adoption de l'arrêté royal relatif à la nouvelle mesure fédérale Activa-APS (art.16 et 17).

Décret du 2 février 2017 relatif au contrat d'insertion

Les modifications introduites visent à permettre le cumul entre l'allocation de travail liée au contrat d'insertion et les interventions financières de l'AViQ dans la rémunération des travailleurs handicapés, et ce avec effet rétroactif au 1er juillet 2017 (art.18).

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

Les modifications introduites visent à :

- corriger deux erreurs d'écriture (art.34 et 36),
- modifier l'obligation imposée aux entreprises d'insertion quant à l'augmentation du volume global de l'emploi, en limitant cette contrainte aux seuls travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés de l'entreprise (art.35).

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

Les modifications introduites formalisent le mandat de SIEG confié aux IDESS (depuis le décret d'ajustement budgétaire du 16 juillet 2015) et adaptent la périodicité des contrôles et les modalités de l'agrément, afin de se conformer aux exigences européennes en la matière (art.37 à 40).

Avis

Le Conseil a pris connaissance des articles 1 à 10, 11 à 20 et 30 à 40 de l'avant-projet de décret-programme portant mesures diverses soumis à son avis. Il prend acte des modifications apportées aux différents décrets en matière d'action sociale, de handicap, de santé, d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique et formule les remarques suivantes.

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil souligne que l'avant-projet de décret-programme dans lequel s'insèrent les articles 1 à 10 relève d'une procédure purement régionale et ne peut pas porter sur des matières communautaires qui ont été transférées à la Région wallonne³. Il estime que ces articles 1 à 10 auraient dû être insérés dans l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses prises dans le cadre de compétences transférées de la communauté française à la région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Le Conseil relève aussi que certaines modifications introduites dans les décrets, apportant des amendements non négligeables aux dispositions encadrant un dispositif (ex. art.35), ne devraient pas avoir leur place dans le cadre d'un décret-programme et auraient dû faire l'objet d'une réflexion spécifique et d'un projet de décret propre.

Par ailleurs, le Conseil accueille favorablement le fait que l'avant-projet de décret-programme reprenne et formalise certaines dispositions, précédemment introduites dans les décrets concernés par le biais de décrets budgétaires (ex. art.13). Il fait remarquer à nouveau⁴, tout comme le fait la Cour des Comptes, que la pratique qui consiste à modifier une législation par le recours à la technique du cavalier budgétaire n'est pas adéquate, dans la mesure notamment où elle est peu transparente.

Le CESW s'interroge en outre sur la pertinence de modifier un document de nature règlementaire par la voie décrétole (ex. art.10). Ce type d'opération si elle est possible juridiquement complexifie la compréhension de l'arsenal juridique wallon en ce qu'il place dans un texte qualifié de règlementaire des normes hiérarchiquement supérieures.

Enfin, le CESW regrette la pratique consistant à insérer dans un décret-programme des dispositions s'articulant autour d'un texte existant, mais sans pour autant le modifier (ex. art.4⁵). Cette méthode aura pour effet de faire exister la disposition uniquement dans le décret-programme, ce qui est critiquable en termes de transparence et de lisibilité et peut porter atteinte à l'accessibilité des normes par le citoyen.

³ Uniquement pour la région de langue française et supposant donc le retrait des parlementaires wallons germanophones lors des débats au Parlement.

⁴ Cf. Avis A. 1280 du 30 juin 2016 sur l'avant-projet de décret-programme portant des mesures diverses liées au budget en matière d'Action sociale, de Santé, de Travaux publics, de Mobilité, d'Agriculture, de la Nature, des Sports, du Tourisme, d'Accueil de la Petite Enfance, d'Energie, d'Environnement, de Pouvoirs locaux, d'Aéroports, d'Economie, de Fiscalité et la Gestion de l'administration.

⁵ Visant les agréments prévus à l'art.106 du Règlement général de la protection au travail.

CONSIDERATIONS PARTICULIERES

Les agréments des services médicaux du travail (art.4)

Le Conseil souligne que la formulation du texte mentionnant que les agréments sont « *renouvelés de plein droit jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions en la matière par la Région wallonne* » maintient une imprécision qui pourrait être dommageable tant pour les services concernés que pour le pilotage budgétaire les concernant.

Les règles de cumul applicables aux Services d'aide aux familles et aux aînés (art.10)

Le Conseil recommande de lister précisément les décrets concernés plutôt que de se référer « *aux dispositions relatives aux différentes aides « impulsion* » ». A la lecture du commentaire des articles, notamment, on ne perçoit pas si le décret du 2 février 2017 relatif au contrat d'insertion est également visé.

Les aides à l'emploi à destination des groupes cibles (art.14)

Le CESW relève que l'article 14 de l'avant-projet de décret-programme vise à confirmer que les autorités locales, notamment les communes et CPAS, figurent parmi les employeurs pouvant bénéficier des allocations de travail pour jeunes demandeurs d'emploi ou demandeurs d'emploi de longue durée, mettant en fin à une insécurité juridique liée à la formulation du champ d'application du décret du 2 février 2017.

Le Conseil rappelle que, dans le cadre de la réorganisation des aides à l'emploi, en ce compris la réforme du dispositif des Aides à la Promotion de l'Emploi (APE), *"l'ensemble de l'accord, conclu entre le Gouvernement wallon et les partenaires sociaux le 29 janvier 2016 et déclinant les différents options arrêtées pour chaque aide et chaque secteur, repose sur un principe général de préservation des emplois existants et de maintien de l'équilibre budgétaire global entre les trois grands secteurs d'activité (marchand, non marchand et public)"*⁶.

Le CESW insiste particulièrement pour que ce double principe soit maintenu et respecté, en particulier dans le contexte de la future réforme des APE.

Les S.A.A.C.E. et les A.D.L.

Le CESW relève qu'un moratoire, introduit par le décret budgétaire de 2018, empêche depuis le début de cette année, l'agrément de nouvelles A.D.L. ou de nouvelles S.A.A.C.E. Le Conseil présume dès lors que ces deux dispositifs sont (ou seront prochainement) en cours de révision, sur base d'évaluations préalables. Il demande dès lors au Gouvernement wallon que celles-ci lui soient transmises dès qu'elles seront disponibles afin de lui permettre de se prononcer sur les réformes éventuelles qui en découleraient.

⁶ Pacte pour l'Emploi et la Formation conclu le 30 juin 2016 entre le Gouvernement wallon et les interlocuteurs sociaux, p.8.

Les S.A.A.C.E. (art. 13)

Le CESW constate que le critère de « *qualification ou de la durée d'inoccupation des porteurs de projets accueillis* » est supprimé pour déterminer le montant de la subvention que le Gouvernement wallon octroie à une S.A.A.C.E. Il s'interroge sur la suppression de ces critères, d'application depuis 2015 via un cavalier budgétaire. Il demande que les motivations sous-tendant cette modification lui soient exposées et soient reprises dans le commentaire des articles.

Les entreprises d'insertion (art.35)

Le CESW relève que l'article 35 de l'avant-projet de décret-programme modifie les obligations incombant aux entreprises d'insertion en matière d'augmentation du volume global de l'emploi prévues à l'article 15, §1^{er} du 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.

Le Conseil soutient la volonté de focaliser l'obligation des entreprises d'insertion en matière d'augmentation du volume global de l'emploi sur le public cible des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés, dans une optique de simplification administrative, d'efficacité du dispositif et de renforcement de l'objectif d'emploi tremplin. Il invite toutefois à s'assurer que certaines entreprises ne licencient pas des travailleurs "non défavorisés" au profit de travailleurs bénéficiant des subsides et à prendre les dispositions nécessaires pour éviter cet effet pervers.

Par ailleurs, il constate que l'article 35 de l'avant-projet de décret-programme, en remplaçant l'article 15, §1^{er}, 2^o du décret du 20 octobre 2016, supprime l'obligation de "*[maintenir] cette augmentation pendant une période de minimum trois ans au-delà de l'octroi de l'aide*", en contradiction d'ailleurs avec les commentaires de l'article qui soulignent que "*les règles (...) du maintien du travailleur durant minimum 5 ans ne changent pas*".

Le Conseil demande que ce point soit clarifié. En tout état de cause, il insiste pour que l'obligation de maintenir l'augmentation du volume global de l'emploi, nouvellement ciblée sur les travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés, continue de s'appliquer durant une période de trois ans au-delà de l'octroi de l'aide.

Le CESW remarque également que l'article 35 de l'avant-projet de décret-programme, en remplaçant l'article 15, §1^{er}, 2^o du décret du 20 octobre 2016, supprime la possibilité pour le Ministre, après avis de la Commission, d'autoriser une entreprise en difficulté, lors de circonstances particulières, à déroger de manière temporaire à l'obligation d'augmenter le volume global de l'emploi. Au regard des réalités de terrain, il s'interroge sur la pertinence de cette suppression.

Enfin, comme il l'a déjà indiqué précédemment pour d'autres dispositifs⁷, le Conseil souligne la nécessité pour l'employeur de pouvoir à tout moment vérifier sa situation au regard du respect de l'obligation d'augmentation du volume global de l'emploi des travailleurs défavorisés et gravement défavorisés. Ainsi, les éléments requis doivent être précisés, si nécessaire par une circulaire ministérielle, pour permettre à l'employeur, le cas échéant à son secrétariat social ou aux administrations concernées de déterminer l'effectif de référence de manière simple et univoque et de s'assurer du respect de l'obligation.

⁷ Cf. par exemple Avis A.1113 du 8 avril 2013 relatif au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2002 portant exécution du décret APE.