

AVIS n° 1461

Avis sur les avant-projets de décrets portant confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire lors de la deuxième vague de Covid-19

Avis adopté le 08/03/2021

EXPOSE DU DOSSIER

En date du 22 janvier 2021, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sur deux avant-projets de décrets visant à confirmer les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés par le Gouvernement wallon lors de la deuxième vague de contaminations à la Covid-19.

Comme lors de la première vague, *l'habilitation* reconnue au Gouvernement pour adopter des arrêtés de pouvoirs spéciaux *repose sur deux décrets* rédigés dans des termes similaires, l'un visant les compétences régionales « par nature » et l'autre les matières communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne sur base de l'article 138 de la Constitution. Ces nouveaux décrets d'habilitation du 29 octobre 2020 prévoyaient une période d'habilitation d'un mois, sans possibilité de prorogation¹. Toutefois, deux décrets modificatifs du 19 novembre 2020 ont remplacé la période d'habilitation pour qu'elle s'étende sur deux mois, soit jusqu'au 29 décembre 2020².

Sur base de ces deux normes d'habilitation, le Gouvernement wallon a adopté, entre le 3 novembre 2020 et le 22 décembre 2020, **21 arrêtés de pouvoirs spéciaux**³ ayant trait à des thématiques variées⁴. En fonction de la nature régionale ou communautaire des compétences concernées, la confirmation législative de ces différents arrêtés est envisagée par le premier ou le deuxième avant-projet de décret soumis à l'avis du CESE Wallonie.

Les matières abordées par les 21 AGWPS dont la confirmation est envisagée sont les suivantes :

- Les pouvoirs locaux (AGWPS n° 54 : procédures funéraires) ;
- Le logement (AGWPS n° 55 et 73 : suspension des procédures d'expulsions) ;
- Le tourisme (AGWPS n° 56 : programme de soutien aux opérateurs) ;
- L'énergie (AGWPS n° 57 et 67 : aides forfaitaires accordées à des consommateurs de gaz et d'électricité, suspension des procédures de coupure et de placement de compteurs à budget) ;
- L'emploi et l'économie sociale (AGWPS n° 58 : soutien budgétaire aux opérateurs, nouvelles initiatives d'aides à l'emploi et adaptation de conditions d'agrément et de modalités de fonctionnement) ;
- La formation (AGWPS n° 59, 70 et 71 : soutien budgétaire aux opérateurs, adaptation de conditions d'agrément et de modalités de subventionnement et de fonctionnement pour l'IFAPME et ses centres de formation) ;
- La santé (AGWPS n° 60, 64 et 68 : financement d'opérateurs, testing et tracing socio-sanitaire) ;
- L'action sociale (AGWPS n° 60 et 63 : financement d'opérateurs, tracing socio-sanitaire) ;
- L'aménagement du territoire (AGWPS n° 61, 62 et 72 : conditions spécifiques pour les réunions de la Commission d'avis sur les recours, pour des permis d'urbanisme de terrasses de l'Horeca ainsi que pour des auditions et des séances d'information virtuelles) ;

¹ MB, 3 novembre 2020.

² MB, 23 novembre 2020.

³ Ci-après, « AGWPS ».

⁴ On notera que, à la différence de la première vague, aucun AGWPS de cette seconde vague ne porte sur des thématiques aussi transversales que la suspension générale des délais de rigueur et de recours (voir les AGWPS n° 2 et n° 3 du 18/03/2020) ou l'aménagement des réunions des organismes publics wallons (voir l'AGWPS n° 25 du 27/04/2020) ou encore l'adaptation des modalités d'octroi et de liquidation des subventions générales (voir les AGWPS n° 49 et 50 du 16/06/2020).

- L'environnement (AGWPS n° 62 : modalités spécifiques pour des réunions d'information préalable) ;
- La mobilité (AGWPS n° 65 : port du masque obligatoire dans les transports publics) ;
- L'économie (AGWPS n° 66 et 74 : indemnité pour les ASBL exerçant une activité économique dans le cadre de la crise sanitaire et soutien à la fabrication de produits liés à la Covid-19) ;
- La fiscalité (AGWPS n° 69 : prolongations de délais, allègements temporaires).

AVIS

1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LE PROCESSUS DE CONFIRMATION

1.1. PRISE D'ACTE FAVORABLE

Le CESE Wallonie **soutient pleinement** la nécessité des deux avant-projets à l'examen et leur orientation générale.

Comme dans son avis relatif à la confirmation des AGWPS de la première vague⁵, le Conseil considère en effet qu'il est indispensable que les mesures qui ont été adoptées dans le cadre des pouvoirs spéciaux – et déjà mises en œuvre – reçoivent rapidement la confirmation législative requise pour assurer la sécurité juridique et la survie de ces dispositions dans l'ordre juridique.

Cela étant, le Conseil souhaite insister sur **la nécessité de revenir maintenant aux procédures ordinaires d'adoption des normes** qui supposent notamment la consultation des différents organismes habilités et, pour les normes relevant du pouvoir législatif, les débats publics au Parlement. Le CESE Wallonie considère que le recours aux pouvoirs spéciaux doit garder un caractère tout à fait exceptionnel. Il souligne que les procédés démocratiques classiques renforcent la légitimité des mesures et contribuent à une meilleure évaluation ultérieure.

1.2. EMPIÈTEMENT SUR LES COMPÉTENCES FÉDÉRALES

On relèvera que certains arrêtés de pouvoirs spéciaux règlent des matières qui relèvent de **compétences fédérales** en ayant recours à **la théorie des pouvoirs implicites**, consacrée à l'article 10 de la Loi Spéciale de Réformes Institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI)⁶. Il en va ainsi des arrêtés n° 55 et 73 qui impactent la compétence résiduelle de l'autorité fédérale relative à l'exécution des décisions judiciaires.

Or, pour que l'empiètement de compétence par la Région wallonne soit autorisé sur base de cette théorie, il convient de remplir trois conditions cumulatives : la mesure envisagée doit être nécessaire

⁵ Voir l'avis 1450 du 14 septembre 2020 sur les avant-projets de décrets portant confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19.

⁶ Cette disposition de la LSRI prévoit que « Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les (Parlements) ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont (nécessaires) à l'exercice de leur compétence. ».

pour permettre l'exercice effectif d'une compétence de la Région, elle doit avoir un impact marginal et la matière en cause doit se prêter à un traitement différencié d'une entité fédérée à l'autre.

Le CESE Wallonie **relève positivement** les éléments de motivation supplémentaires ayant été insérés dans les considérants de ces deux AGWPS afin de mieux justifier le caractère nécessaire de la mesure. Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans le cadre de la confirmation des AGWPS de la première vague, il s'agissait en effet d'un point faible dans l'assise juridique de ces textes permettant de valider l'empiètement, par la Région wallonne, dans cette matière fédérale spécifique impliquant le principe de séparation des pouvoirs et le droit d'accès au juge⁷.

1.3. FORMULATION RÉPÉTITIVE POUR LA CONFIRMATION

Le CESE Wallonie est **interpellé par la formulation répétitive** choisie par le Gouvernement pour confirmer successivement chaque arrêté avec, à chaque fois, mention de la confirmation et de l'article du décret d'habilitation concerné qui exige la confirmation. Ce choix est d'autant plus surprenant que les formulations sont, sur ces deux aspects, analogues pour chaque arrêté confirmé. Le résultat global est peu lisible et semble renforcer le risque d'insécurité juridique.

En se référant aux recommandations légistiques du Conseil d'Etat⁸, le Conseil invite le Gouvernement wallon à privilégier **une formule introductive** qui mentionne la confirmation puis **une énumération** des arrêtés qui sont confirmés.

En revanche, le Conseil note que la subdivision en chapitres (en fonction des thématiques abordés par les arrêtés de pouvoirs spéciaux) est bénéfique en termes de lisibilité et d'accessibilité du droit. Dès lors, la formulation recommandée par le Conseil d'Etat pourrait être utilisée par chapitre afin de garder visible le bref aperçu de la diversité des matières traitées.

2. CONSIDERATIONS PARTICULIÈRES SUR LES MESURES CONFIRMÉES

2.1. FLEXIBILITÉ DES AIDES, TRAITEMENT RAPIDE ET COMMUNICATION EFFICACE

Le CESE Wallonie relève positivement que le Gouvernement wallon a entendu sa demande antérieure visant à l'adoption de **modalités financières de soutien davantage flexibles** que celles des indemnités forfaitaires. En effet, lors de cette deuxième vague de pouvoirs spéciaux, les mesures de soutien en matière économique ont été modulées, notamment en fonction de la taille et du chiffre d'affaires des entreprises⁹.

⁷ A ce sujet, voir la 2^e observation du Conseil d'Etat relative au chapitre 9 « Logement » de l'avant-projet de décret de confirmation des AGWPS de la première vague (avis n° 67.870/2-4 du 16/09/2020, pages 19 à 21).

⁸ Voir la sous-section 6 intitulée « Confirmation législative d'arrêtés » en page 150 du Manuel de légistique du Conseil d'Etat (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ») : « Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur respectives :

1/ l'arrêté... (type, numéro éventuel, date et intitulé);

2/ l'arrêté... (type, numéro éventuel, date et intitulé); ... ».

⁹ Voir notamment l'AGWPS n° 66 du 11/12/2020 relatif à l'octroi d'une indemnité en faveur des associations sans but lucratif (ASBL) qui exercent une activité économique dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19.

Cela étant, le Conseil constate que d'autres dispositifs d'aide ont continué à reposer sur des méthodes de calcul ne tenant pas (suffisamment) compte de la taille des structures ou des dispositifs aidés¹⁰. Pour l'avenir, il semble donc utile d'insister sur la nécessité d'affiner les différentes aides en fonction des besoins réels des services et des bénéficiaires afin d'éviter les effets d'aubaine et de concentrer les moyens là où les besoins sont les plus criants.

Par ailleurs, en vue d'accélérer le délai encore trop long de **traitement des dossiers** et, partant, la liquidation des aides, le CESE Wallonie préconise au Gouvernement wallon de s'inspirer des solutions techniques innovantes mises en place dans certains organismes publics (administrations flamandes, ONSS, etc.).

Enfin, il apparaît que la communication autour de certaines aides n'a pas été améliorée et que celles-ci n'ont donc pas pu remplir entièrement leur rôle, en particulier vis-à-vis de personnes en situation difficile, voire précaire, pourtant directement concernées¹¹. Le Conseil insiste à nouveau sur l'importance d'une **communication claire et continue** des mesures adoptées afin d'assurer une opérationnalisation rapide et une efficacité optimale.

2.2. EVALUATION

De manière générale, le CESE Wallonie recommande d'effectuer une **évaluation des mesures** ayant été adoptées dans le cadre des arrêtés de pouvoirs spéciaux. A cette fin, il apparaît nécessaire de disposer de **données systématiques** sur les effets réels des mesures mises en place, au risque sinon de ne pas être capable de réaliser une évaluation précise de l'impact de la crise.

Le Conseil tient à attirer particulièrement l'attention sur la mesure visant à faire prester des travailleurs ALE dans des structures d'hébergement AVIQ, dont le monitoring et l'évaluation apparaissent essentiels. Sans remettre en cause la nécessité d'un soutien logistique urgent à ces structures confrontées à une situation inédite, le CESE Wallonie note que cette mesure a suscité de nombreuses interrogations quant à la liste des activités autorisées, quant au niveau de qualification requis pour certaines tâches (en particulier lorsqu'il y a un contact direct avec les résidents des structures d'hébergement) et quant à la situation contractuelle de ces travailleurs (contrat ALE, niveau de rémunération, couverture des risques, etc.). Au regard de l'ensemble de ces questionnements, un suivi et une évaluation, tant quantitative que qualitative, de la mise en œuvre de cette disposition sont indispensables. Pour le surplus, même si l'ampleur de la mesure reste limitée, il convient aussi de s'assurer que cette initiative ponctuelle n'ouvre pas la porte à des dérives à l'issue de la crise sanitaire. Les besoins non rencontrés dans ces secteurs doivent l'être par le circuit classique du travail, par des embauches dans le cadre de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

¹⁰ Voir notamment certaines mesures de soutien aux hôpitaux, aux SAFAs, aux maisons de repos ou encore aux structures d'hébergement en matière touristique, etc.

¹¹ Il en va ainsi notamment des actions visant les factures d'énergie pour les ménages précarisés, mais aussi de modalités particulières pour certains opérateurs d'aide aux personnes.

2.3. MESURES SPÉCIFIQUES IDENTIFIÉES

En cette période de pandémie durant laquelle il est encore plus important qu'à l'accoutumée de pouvoir garantir une production optimale en matière médicale, le Conseil est favorable à la démarche du Gouvernement wallon qui consiste à soutenir financièrement les investissements consentis par les entreprises sur le sol wallon en cette matière¹².

En ce qui concerne la suspension des expulsions, il est à noter que la sortie du moratoire est à nouveau apparue précipitée, d'autant qu'elle a été décidée sans avoir pu vérifier les capacités concrètes des institutions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement pour reprendre pleinement leurs activités, alors que la levée de la mesure entraînait forcément une hausse des besoins d'accompagnement. Or, cette situation affaiblit évidemment un public déjà fragilisé.

Outre ce caractère brusque et rapide de l'arrêt de la suspension des expulsions, la différence de délais par rapport à la Région de Bruxelles-Capitale où le moratoire a été prolongé jusqu'au 1^{er} mars 2021, pose aussi question. Cette différence entre les deux Régions apparaît difficilement compréhensible au regard de la similitude des situations concernées et elle représente, à ce titre, un risque de confusion pour les différentes parties prenantes.

2.4. ARTICULATION DES MESURES

Le Conseil insiste sur la nécessité, pour le Gouvernement wallon, de tenir compte des mesures adoptées sous l'emprise des pouvoirs spéciaux dans le cadre des démarches en cours, que soit en lien avec le Plan Get up Wallonia, le Plan pour la Reprise et la Résilience ou le Plan Rebond d'autant que l'effet de certaines de ces mesures persiste au-delà de la période d'habilitation qui s'est achevée le 29 décembre 2020. A tout le moins, il est essentiel de **clarifier la continuité envisagée** entre les dispositions de relance et certaines des modalités adoptées dans l'urgence.

Dans ce contexte, le CESE Wallonie partage à nouveau son souhait de participer activement à l'élaboration **des mesures complémentaires et permanentes**, dépassant le cadre de la crise du coronavirus, visant à inscrire la Wallonie sur la voie d'un redressement économique et social durable.

¹² Voir l'AGWPS n° 74 du 22/12/2020 relatif à l'octroi d'une prime à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés à la COVID-19 (MB, 30/12/2020).