

*Constitution*ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne, le 5 mai 1981, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif aux dispenses applicables en matière de stages des jeunes et de remplacement de prépensionnés légaux", a donné le 7 juillet 1981 l'avis suivant :

18 AOUT 1981

Le décret en projet a pour objet de modifier l'article 50, § 3, et l'article 72 de la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978.

Dans ladite loi, ces dispositions font partie, respectivement, des sections 1 et 2 du chapitre III relatif au programme de résorption du chômage.

La section 1 organise le stage des jeunes et impose notamment à toutes les administrations et entreprises occupant au moins 50 travailleurs d'engager des stagiaires dans une proportion de 2 p.c. de l'effectif de leur personnel (article 50). Le paragraphe 3 de l'article 50 dispose comme suit :

"Après avis du comité subrégional de l'emploi du lieu du siège de l'exploitation, le Roi peut, aux conditions qu'il fixe, dispenser, en tout ou en partie, de l'application des dispositions de la présente section, l'entreprise qui est en difficulté. La demande de dispense ne suspend pas l'obligation d'engagement. Seule la dispense a cet effet pour la période qu'elle indique".

La section 2 organise la prépension légale. Elle impose notamment aux employeurs dont un membre du personnel prend sa prépension, d'engager un jeune de moins de trente ans, non occupé au travail et recruté en dehors de l'entreprise ou du service public, qui remplacera le travailleur prépensionné (article 71, § 1er). L'article 72 dispose comme suit :

.../...

"Dans le secteur privé, le Roi peut, après avis du comité subrégional de l'emploi du lieu du siège de l'exploitation et aux conditions qu'Il fixe, dispenser une entreprise qui est en difficulté de l'obligation de remplacement visée à l'article 71, § 1er.

La demande de dispense ne suspend pas l'obligation de remplacement. Seule la dispense a cet effet, pour la période qu'elle indique".

Selon l'exposé des motifs du projet :

"En vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cette compétence d'octroi des dispenses relève de l'Exécutif régional wallon à l'intervention de son Ministre ou Secrétaire d'Etat ayant compétence en matière d'emploi".

Toutefois, lors de l'instruction de la demande d'avis, les délégués du Ministre ont déclaré que ce passage de l'exposé des motifs contenait une erreur matérielle et qu'en réalité, la disposition qui attribue compétence à la Région, pour les matières visées, est non le 2° mais le 1° de l'article 6, § 1er, IX, précité. Ils ont fait valoir à l'appui de cette affirmation que "l'organisation et le fonctionnement des comités subrégionaux de l'emploi" est une des matières énumérées, à titre d'exemple, dans l'exposé des motifs de cette loi pour expliciter la notion de "placement des travailleurs".

L'article 6 de la loi spéciale dispose notamment :

"§ 1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

.../...

IX. En ce qui concerne la politique de l'emploi :

- 1° le placement des travailleurs et les interventions financières qui s'y rattachent;
- 2° En exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale :
 - a) Le placement des chômeurs dans le cadre de la mise au travail par la Région, les pouvoirs subordonnés et les personnes physiques et morales;
 - b) Le placement des chômeurs occupés temporairement et hors cadre dans des activités d'intérêt général;
 - c) L'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers.

...

§ 4. Les Exécutifs seront associés :

...

3° aux mesures pour le placement des chômeurs et à l'approbation des projets visés au § 1er, IX, 2°".

En vertu de ce texte, en ce qui concerne la politique de l'emploi, la compétence de la Région est donc différente, quant à son étendue et aux modalités de son exercice, selon qu'elle lui est attribuée par le 1° ou par le 2° du paragraphe 1er, IX, de l'article 6 de la loi.

Il importe dès lors de déterminer au préalable si l'objet du décret en projet est relatif au "placement des travailleurs" ou, au contraire, au "placement des chômeurs" au sens de la loi du 8 août 1980. L'examen de cette question appelle plusieurs observations :

.../...

1. A première lecture, il est malaisé de discerner la différence entre les deux notions. Puisqu'il s'agit de mesures destinées à leur "placement", les "travailleurs" apparaissent nécessairement, semble-t-il, comme des demandeurs d'emploi ou de futurs chômeurs, de même, les "chômeurs" doivent être considérés, au même point de vue, comme des travailleurs potentiels.

Toutefois, dès les premières mesures de régionalisation prises en 1979, on constate qu'une distinction est faite entre les deux catégories de placement.

Celle-ci est déjà opérée dans l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières de la politique de l'emploi où une politique régionale différenciée se justifie, arrêté dans lequel les deux matières étaient réglées, respectivement, aux paragraphes 1er et 2 de l'article 2. La même distinction apparaît dans la justification des amendements présentés par le Gouvernement à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (Doc. parl. Chambre 461 - 1977-1978, n° 20, p. 9). On la retrouve à l'article 29, § 1er, 36° et 37°, du projet de loi spéciale des régions et des communautés (Doc. parl. Sénat 261 - S.E. 1979, n° 1).

Ces précédents, de même que les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, montrent la volonté constante du Gouvernement et du législateur de considérer le placement des chômeurs comme une catégorie spéciale par rapport à la matière du placement des travailleurs et de prévoir une limitation de la compétence des Régions pour le placement des chômeurs.

.../...

On peut en déduire qu'en principe, dès lors que l'objet d'une réglementation concerne le placement des chômeurs, celle-ci ressortit à l'application du 2° de l'article 6, § 1er, IX, de la loi du 8 août 1980.

Toute autre interprétation ne pourrait se justifier qu'en raison d'une manifestation certaine de la volonté contraire du législateur.

2. Hormis la disposition prévoyant expressément que le placement des chômeurs est exclu de la notion de "placement des travailleurs", cette dernière notion ne fait l'objet d'aucune précision dans le texte de la loi. Toutefois les travaux préparatoires donnent quelques indications quant à son contenu.

Dans un passage de l'exposé des motifs qui reproduit quasi-textuellement celui du projet 261 de loi spéciale des Régions et des Communautés, il est déclaré : (Doc. parl. Sénat 434 (1979-1980) n° 1 pp.33 à 35) :

"VIII. En ce qui concerne la politique de l'emploi

1° Le placement des travailleurs.

Sont des matière régionales : l'intervention dans le salaire des travailleurs difficiles à placer, ainsi que l'octroi d'autres avantages spéciaux lors de la mise au travail, notamment les matières visées aux articles 53 à 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 concernant l'emploi et le chômage (1).

(1) Ces articles visent : l'intervention dans la rémunération des chômeurs difficiles à placer (articles 53 à 58), dans les frais d'installation des chômeurs (articles 59 à 67) et dans la rémunération des travailleurs touchés par une reconversion (articles 68 à 75), l'aide à la création, à l'extension ou à la reconversion d'entreprises (articles 76 à 86) et l'intervention dans la rémunération des handicapés (article 81bis).

Sont également des matières régionales : le placement des travailleurs, tant par les organismes publics que privés, notamment les matières énumérées ci-après :

- 1° L'organisation et la politique de gestion du marché de l'emploi, en ce compris :
 - a) la fixation des modalités particulières d'exécution et la présentation du rapport annuel aux Chambres sur l'application des articles 18 et 19 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier;
 - b) les activités déployées par les comités provinciaux pour la promotion du travail;
 - c) dans le cadre du placement privé gratuit : l'agrément des bureaux de placement gratuit, le retrait de l'agrément et la fixation du montant et des modalités d'octroi des subventions;
 - d) les matières traitées par l'arrêté royal du 28 novembre 1975 relatif à l'exploitation des bureaux de placement payé;
 - e) le placement public en général, tel qu'il est réglé par les articles 31 à 38 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, en ce compris :
 - les décisions quant au nombre, à la localisation et au ressort des centres médico-psychotechniques régionaux;
 - l'approbation des critères et des conditions de recours à un centre psycho-médico-social organisé ou subventionné par l'Etat;
 - la fixation des conditions d'obtention du remboursement des frais de déplacement accordés aux demandeurs d'emploi qui subissent un examen médical ou médico-psychotechnique;
- 2° Les interventions publiques visant à favoriser la mobilité professionnelle ou géographique des travailleurs;

- 3° la fixation des modalités d'attribution des indemnités d'attente accordées au personnel des entreprises du charbon et de l'acier, des primes de reclassement aux travailleurs licenciés en cas de fermeture de charbonnage et des indemnités de fermeture et d'attente aux travailleurs occupés dans les autres branches d'activités;
- 4° l'organisation et le fonctionnement des comités sub-régionaux de l'emploi;
- 5° l'agrégation d'entreprises de travail intérimaire, ainsi que l'organisation de bureaux de placement pour les travailleurs temporaires par les institutions publiques".

On constate que les programmes de résorption du chômage et notamment les mesures prévues par le chapitre III de la loi du 22 décembre 1977 ne font pas partie des matières citées dans l'exposé des motifs comme étant relatives au placement des travailleurs. Sans doute figurent parmi ces matières "L'organisation et le fonctionnement des comités sub-régionaux de l'emploi" mais cette citation ne peut avoir la portée que les délégués du Ministre ont prétendu lui attribuer. Si on se réfère au passage précité de l'exposé des motifs, les attributions de la Région à l'égard de ces comités subrégionaux sont limitées à leur "organisation" et à leur "fonctionnement", ce qui n'implique aucun pouvoir quant à leur compétence.

Or, cette dernière serait modifiée par le décret en projet puisque celui-ci conférerait aux comités un pouvoir de décision qui est actuellement exercé par le Roi.

Par ailleurs, la matière qui constitue l'objet réel du décret projeté est l'octroi des dispenses applicables en ce qui concerne le stage des jeunes et le remplacement des pré-pensionnés légaux.

Il est évident que les pouvoirs attribués par la loi spéciale à la Région dans une matière déterminée ne pourraient être étendus en ce qui concerne cette matière par le seul fait que la Région a, par ailleurs, reçu des pouvoirs à l'égard d'un organisme appelé à intervenir dans l'application de la législation relative à cette matière.

L'intervention des comités subrégionaux de l'emploi est donc, de toute façon, sans incidence sur la détermination de la compétence de la Région quant à la matière visée par le projet.

3. Les règles que le décret en projet a pour objet de modifier sont relatives à l'engagement obligatoire de stagiaires par les entreprises et au remplacement par elles des prépensionnés légaux. Ces deux types de mesures sont, comme l'indique l'intitulé du chapitre III de la loi du 22 décembre 1977, des éléments du programme de résorption du chômage. Ils apparaissent, de toute évidence, comme des mesures spécifiques de placement des chômeurs et plus spécialement du placement de ceux-ci "dans le cadre de la mise au travail par ... les personnes physiques et morales", visé au 2°, a), de l'article 6, § 1er, IX de la loi spéciale.

L'article 6, § 1er, IX, 2°, prévoit que la compétence de la Région s'exerce "en exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale".

Si les termes "mesures" et "autorité nationale" ne sont pas très précis, on doit de toute façon considérer que la disposition traduit la volonté du législateur spécial de limiter les pouvoirs de la Région à des mesures d'exécution. En admettant que ces pouvoirs comportent celui de prendre des mesures réglementaires, ces dernières ne peuvent aller à l'encontre de la loi nationale ni a fortiori modifier celle-ci.

Les articles 1er et 2 du projet tendent à attribuer aux comités subrégionaux de l'emploi une compétence que l'article 50, § 38, et l'article 72 de la loi du 22 décembre 1977 attribuent au Roi.

Si, comme l'indique l'exposé des motifs du projet, les pouvoirs conférés au Roi par ces dispositions ont été transférés aux Exécutifs des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce transfert de compétence, pour les raisons qui viennent d'être exposées, n'implique pas que le conseil régional puisse modifier la législation relative à la matière.

Le projet ne relève donc pas de la compétence de la Région.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT,
R. PIRSON, assesseurs de la
C. DESCHAMPS, section de législation,
Madame : J. TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

P. TAPIE.