

ROYAUME DE BELGIQUE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 25 novembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants", a donné le 3 avril 1984 l'avis suivant :

Par sa lettre du 23 novembre 1983, le Président du Conseil de la Communauté française a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de décret de M. LAGASSE "tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion des jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants" (1).

LES OBJETS DE LA PROPOSITION.

Comme il est déclaré en tête des développements de la proposition, celle-ci "a pour objet de venir en aide aux jeunes travailleurs salariés désireux de se reconvertir après un éventuel recyclage, et de s'installer comme travailleurs indépendants ...".

Plus loin, les développements de la proposition indiquent que l'aide prévue peut prendre deux formes. En premier lieu, "Cette aide peut s'exprimer par la prise en charge des frais de formation ou de recyclage de l'indépendant et des premiers frais d'installation". En second lieu, cette aide "peut également prendre la forme d'une guidance du jeune indépendant dans les années de lancement de son entreprise".

.../...

(1) Cons. Comm. fr. 58 (1981-1982), n° 1.

L'analyse des articles permet de définir avec plus de précision les deux objets qu'il y a lieu de distinguer dans la proposition.

A. Aux termes de son article 1er, le décret proposé tend à l'octroi d'une "aide financière" aux chômeurs complets qui décident de s'installer comme travailleurs indépendants et qui satisfont aux conditions énumérées.

Parmi les conditions indiquées, il y a notamment celle d'"avoir suivi ou s'inscrire à un recyclage ...".

L'article 4 précise que "l'aide financière est un prêt remboursable". Il précise, en outre, notamment que le montant de l'aide "ne peut dépasser le montant des frais de formation-recyclage et des frais d'acquisition ou de location mentionnés à l'article 1er (c'est-à-dire des frais d'acquisition ou de location de matériel, d'outillage, de documentation, d'équipements nécessaires à la réalisation de l'entreprise ou de la profession)".

B. Aux termes de son article 3, le décret proposé tend à créer "auprès des bureaux subrégionaux de l'emploi de l'ONEM", des "cellules de guidance", dont il suffit ici d'énoncer la double mission qui est :

- "- d'assister les bénéficiaires dans la gestion de leur entreprise;
- de suivre l'évolution de l'entreprise et de faire rapport aux conseils d'agrération (institués par l'article 2)".

.../...

OBSERVATIONS GENERALES SUR LA COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE.A. AU POINT DE VUE DE LA MATIERE.I. La règle de compétence applicable.

L'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 - qui est invoqué par l'auteur de la proposition - place dans les attributions de la Communauté, au titre de matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution :

"16° la reconversion et le recyclage professionnels ..." (1).

Le recyclage visé par la proposition entre bien dans les prévisions dudit article 4, 16°. C'est ce qui ressort des termes mêmes de la disposition. C'est ce que confirment les travaux préparatoires. L'exposé des motifs énumère plusieurs exemples de formes de recyclage, qui comprennent celles qui sont prévues par la proposition ou des formes analogues (2).

Lors de la discussion du projet par la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre des Représentants, les Ministres de la

.../...

-
- (1) La disposition énonce une exception "pour les règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise".

Cette exception ne présente pas d'intérêt pour la présente proposition de décret, qui vise un recyclage destiné à mieux préparer à l'exercice d'une activité en qualité de travailleur indépendant.

- (2) Doc. parl. Sénat, 434 (sess. 1979-1980), n° 1, p. 9.

Communauté française et de la Communauté flamande ont précisé que "la formation professionnelle relève de la compétence des Communautés comme étant comprise dans les mots : "la reconversion et le recyclage professionnels (employés à l'article 4, 16°)" (1).

II. Examen des objets de la proposition par rapport à la règle de compétence rappelée.

1° Dans la mesure où la proposition tend à allouer une aide financière correspondant "aux frais de formation-recyclage", aux chômeurs complets qui "s'inscri(vent) à un recyclage dans les domaines techniques ou de gestion" en vue de mieux se préparer à gérer l'entreprise qu'ils décident de fonder, la proposition est de la compétence de la Communauté (2). En effet, elle concerne la formation professionnelle, le "recyclage", que l'article 4, 16°, de la loi spéciale place dans les attributions de la Communauté.

2° Par contre, la proposition n'est pas de la compétence de la Communauté dans ses autres objets.

- a) Elle ne l'est pas dans la mesure où elle tend à accorder une aide financière pour les frais d'"acquisition ou (de) location de matériel, d'outillage, de documentation, d'équipements nécessaires à la réalisation de l'entreprise ou de la profession" (3).
- b) Elle ne l'est pas non plus dans la mesure où elle tend à créer des cellules de guidance qui ont pour mission "d'assister les bénéficiaires de l'aide dans la gestion de leur entreprise - de suivre l'évolution de l'entreprise et de faire rapport aux conseils d'agrération" (4).

.../...

— — — — —
(1) Doc. parl. Ch. 627 (sess. 1979-1980), n° 1°, p. 45.

(2) Articles 1er et 4 combinés, pour partie.

(3) Articles 1er et 4 combinés, pour partie.

(4) Article 3.

En effet, les objets indiqués sous a et b sont étrangers à la formation professionnelle et au recyclage. Aucune disposition de la loi spéciale ne donne compétence à la Communauté à l'égard de ces objets. En outre, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 4°, b, sous réserve de certaines compétences maintenues à l'Etat, c'est à la Région qu'il appartient d'accorder aux entreprises des aides liées à des décisions individuelles.

B. AU POINT DE VUE TERRITORIAL.

La Constitution elle-même détermine, par son article 59bis, § 4, alinéa 1er, le champ d'application des décrets adoptés par les Conseils de communauté dans les matières culturelles :

"§ 4. Les décrets, pris en application du § 2 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté".

Selon son intitulé, la proposition de décret tend à encourager "dans les Régions bruxelloise et wallonne", la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants".

Aux termes de l'article 1er, la proposition tend à allouer une aide financière "aux ressortissants de la Communauté française", qui sont chômeurs complets et satisfont aux autres conditions fixées.

.../...

Bien que le décret ait déjà utilisé la notion de "ressortissant de la Communauté française" (1), il faut observer que celle-ci n'est pas en harmonie avec l'ordonnement juridique établi par la Constitution révisée et par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Comme le souligne le Professeur RIGAUX, "La réforme institutionnelle n'ayant pas créé de sous-nationalité, il n'existe pour désigner les personnes destinataires des normes communautaires aucun critère personnel" (2).

Selon le système adopté par la proposition, les destinataires des dispositions prévues sont des personnes physiques. Telle qu'elle est conçue, la proposition n'est pas susceptible d'être mise en oeuvre dans la région de Bruxelles-capitale, où, selon l'article 59bis, § 4, un décret du Conseil de la Communauté française n'est applicable qu'à des institutions qui, en raison de leurs activités doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Le décret dont l'adoption est proposée n'est dès lors susceptible d'être appliqué que dans la région de langue française.

Il n'est pas interdit au Conseil de la Communauté française de subordonner le bénéfice des mesures à la condition que le recyclage ait lieu en langue française, le Conseil de la Communauté française ayant pour mission propre de favoriser le développement des activités culturelles s'exprimant dans cette langue.

.../...

- - - - -

- (1) Voir l'article 1er, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1982 créant le Conseil supérieur des Wallons et des Bruxellois de l'extérieur.
- (2) "Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application", Ann. Dr. 1983, p. 316.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 2.

En son alinéa 1er, l'article institue "auprès des bureaux subrégionaux de l'emploi de l'ONEM un Conseil d'agrément chargé d'examiner les demandes (d'aide financière) et de se prononcer sur celles-ci".

En son alinéa 2, l'article dispose notamment que le "Conseil d'agrément" est "présidé par le directeur du service subrégional de l'emploi".

Les dispositions de l'article devront être revues dans leur ensemble pour être adaptées à la restructuration de l'Office national de l'emploi. Celle-ci est réglée par le chapitre III du projet de loi "portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public", déjà adopté par la Chambre des Représentants (1). Selon ce projet de loi, l'exécution des missions dévolues à l'Office national de l'emploi est transférée à la Communauté ou à la Région dans la mesure où elle correspond respectivement aux compétences attribuées à l'une ou à l'autre (article 12, § 1er, et article 13, § 1er). Il appartiendra à la Communauté et à la Région de créer les services ou les organismes d'intérêt public qui seront désormais chargés de poursuivre l'exécution desdites missions.

Article 3.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article, la "cellule de guidance" sera composée de chômeurs satisfaisant aux conditions de qualification et d'expérience indiquées.

.../...

(1) Doc. parl. Sénat 629 (sess. 1983-1984) n° 1.

Le choix de ce mode de composition de la cellule de guidance entraîne un empiètement sur la compétence de la Région, compétence dans laquelle l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale inclut le "placement des chômeurs". L'exposé des motifs précise que ce placement des chômeurs doit être entendu : "en ce compris dans le cadre de l'occupation des chômeurs par les pouvoirs publics" (1).

Article 4.

L'article attribue le pouvoir d'exécuter le décret au "membre de l'Exécutif qui a la reconversion et le recyclage professionnel dans ses attributions".

Une telle attribution de pouvoir donnée directement par le Conseil de la Communauté à un membre de l'Exécutif est contraire aux articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, en vertu de ces dispositions, l'Exécutif doit rester libre d'accorder ou de retirer les délégations. Mais rien ne s'opposerait à ce que l'habilitation soit donnée "à l'Exécutif ou au Ministre que celui-ci délègue".

(1) Doc. Parl., Sénat 434 (sess. 1979-1980), n° 1, pp. 34-35.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
	C. DESCHAMPS,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.