

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.640/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone, le 10 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone "modifiant l'arrêté du 20 décembre 2001 portant l'octroi de subventions aux pouvoirs locaux occupant des travailleurs contractuels subventionnés", a donné le 4 décembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observations générales

1. Dans l'avis 32.047/2, donné le 7 novembre 2001, sur un avant-projet devenu le décret wallon du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement et du secteur marchand ¹, la section de législation a rappelé comme suit les règles régissant la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Régions en matière d'emploi :

"En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions étaient compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour

«... les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité nationale ou placés sous sa tutelle.».

Les compétences respectives de l'État fédéral et des régions en matière d'emploi ont été résumées comme suit dans l'avis 29.652/1, donné le 19 novembre 1999 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 24 décembre 1999 «en vue de la promotion de l'Emploi»:

«L'exercice, par les régions, de la compétence qui leur est attribuée par l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 suppose la présence de deux éléments :

- les dispositions doivent avoir trait à un programme de remise au travail;
- ce programme doit s'adresser aux chômeurs complets indemnisés ou aux personnes assimilées.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wal, session 2001-2002, n° 289/1, pp. 41-47.

Il convient d'entendre par projet de remise au travail un projet par lequel des personnes sont mises au travail, selon les règles fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'activités d'intérêt général ou social et qui est financé en tout ou en partie au moyen des ressources générales².

En outre, pour entrer dans la compétence des régions, les programmes de remise au travail doivent viser les chômeurs complets indemnisés et, le cas échéant, les personnes assimilées³. Par la notion de 'personnes assimilées', on entend un certain nombre de personnes qui, dans la réglementation actuelle, sont assimilées à des chômeurs complets indemnisés en raison de leur situation socialement difficile, comme les allocataires du minimum de moyens d'existence. La portée de cette notion n'est pas telle qu'elle permettrait aux régions de soumettre n'importe quelle catégorie de demandeurs d'emploi aux programmes de remise au travail qu'elles élaborent. Les régions ne sont par conséquent pas compétentes pour mettre en oeuvre n'importe quel projet de remise au travail, mais uniquement pour élaborer des projets de remise au travail s'adressant spécifiquement à des catégories particulières de demandeurs d'emploi définies par l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.»⁴.

L'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été remplacé par l'article 49 de la loi spéciale du 13 juillet 2001⁵ «portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions». Les régions sont désormais compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour

«... les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle et à l'exclusion des conventions visées dans la section 5 du chapitre II de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.»

(2) Voir rapport Antoine - Uyttendaele (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 160).

(3) Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) a d'ailleurs précisé dans le prolongement de ce qui précède que le CST, le TCT et les ACS étaient soumis à la notion de "programmes pour l'emploi" (Ann. Parl., Chambre, 29 juillet 1988, p. 1433).

(4) Voir également l'avis 29.811/1, donné le 25 janvier 2000 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi "portant exécution de l'article 6, § 1^{er}, IX, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980".

(5) Cette modification est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2001.

En remplaçant les mots «chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées» par les mots «demandeurs d'emploi inoccupés», le législateur spécial a entendu :

«... intégrer dans la notion de demandeur d'emploi inoccupé non seulement les chômeurs complets indemnisés, mais également les personnes sans emploi qui en cherchent un : les demandeurs d'emploi inoccupés en période de stage d'attente; les demandeurs d'emploi inoccupés librement inscrits; les autres demandeurs d'emploi inoccupés obligatoirement inscrits. La notion de demandeur d'emploi inoccupé est ainsi conforme à la notion de chômeur telle qu'elle est utilisée au niveau de l'Union européenne.»⁶.

Des considérations qui précèdent, il résulte que dans l'article 1^{er}, in fine, de l'avant-projet de décret, les mots «demandeurs d'emploi ou de personnes assimilées» doivent être remplacés par les mots «demandeurs d'emploi inoccupés».

2. En vertu du décret wallon du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, ainsi que du décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, la Communauté germanophone exerce, depuis le 1^{er} janvier 2000, les compétences de la Région wallonne en matière d'emploi.

À la suite de ce transfert de compétences, le Gouvernement de la Communauté germanophone a adopté, le 20 décembre 2001, un arrêté "portant octroi de subventions aux pouvoirs locaux occupant des travailleurs contractuels subventionnés". Cet arrêté, adopté sans consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État, est fondé sur l'arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'État auprès de certains pouvoirs locaux. Il vise à permettre aux communes, pouvoirs locaux et zones pluricommunales de police locale de la Communauté germanophone, d'engager des travailleurs contractuels subventionnés (T.C.S.) en bénéficiant d'une intervention dans les frais de salaire ou de traitement dans la limite des crédits budgétaires de la Communauté germanophone.

Bien qu'il ait été adopté postérieurement à la date d'entrée en vigueur (1^{er} janvier 2001) de l'article 49 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, qui a remplacé dans

⁽⁶⁾ Exposé des motifs (Doc. parl., Chambre, 29 mars 2001, n° 1183/001, p. 27).

l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les mots "chômeurs complets indemnisés ou (...) personnes assimilées" par les mots "demandeurs d'emploi inoccupés", l'arrêté précité du 20 décembre 2001 se réfère encore, pour la définition des personnes pouvant donner lieu aux subventions en question, à la notion de "chômeurs complets indemnisés et personnes assimilées".

3. L'arrêté projeté vise à remplacer l'article 3 de l'arrêté du 20 décembre 2001, précité, en définissant dorénavant les bénéficiaires des emplois de T.C.S. en fonction de la notion de "demandeurs d'emploi inoccupés", conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le texte en projet poursuit, en outre, les objectifs suivants ⁷ :

- limiter dans le temps la subvention majorée de 10.200 € ou de 15.300 € pour les chômeurs de longue durée sans pour autant diminuer le nombre de points octroyés aux pouvoirs locaux;
- exclure l'engagement de personnes qui ont un diplôme supérieur à celui de l'enseignement secondaire supérieur;
- établir le groupe-cible : dorénavant les pouvoirs locaux peuvent engager des demandeurs d'emploi inoccupés au lieu de chômeurs complets indemnisés;
- simplifier les démarches administratives et les modalités de subsidiation en focalisant le travail administratif au département "Emploi" du Ministère de la Communauté germanophone;
- adapter le texte aux nouvelles évolutions légistiques.

⁽⁷⁾ Voir la lettre du Vice-Ministre-Président de la Communauté germanophone au Ministre fédéral de l'Emploi, du 25 juillet 2006.

Compétence

Ainsi qu'il a été exposé sous la première observation générale, la Communauté germanophone n'est compétente, en matière d'emploi, que pour ce qui concerne les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, telle que cette notion a été précisée ci-dessus.

Il convient que l'auteur du projet s'assure que les différentes catégories énumérées à l'article 3 du projet (article 3, en projet, de l'arrêté précité du 20 décembre 2001) répondent bien à la notion de "demandeurs d'emploi inoccupés" telle que définie ci-dessus.

Examen du projet

Préambule

Au septième référant, il est suggéré de remplacer les mots "et vu le fait qu'aucun avis n'a été rendu dans le délai fixé du 8 septembre 2006" par les mots "et vu la réponse du Ministre fédéral de l'Emploi du 6 novembre 2006".

Dispositif

Article 3

1. Concernant le paragraphe 1^{er}, il est renvoyé à la première observation générale ainsi qu'à l'observation relative à la compétence.

2. En ce qui concerne l'exclusion des titulaires d'un diplôme supérieur à celui de l'enseignement secondaire supérieur, prévue au paragraphe 2, il existe un risque de voir cette disposition contestée sous l'angle des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution. L'auteur du projet

.../...

doit être en mesure de justifier la mesure en cause au regard de ces dispositions constitutionnelles.

Au même paragraphe, les mots "à partir du 1^{er} janvier 2007" sont inutiles, l'article 21 du projet précisant que celui-ci entre en vigueur à cette même date. Ces mots doivent dès lors être omis.

Article 5

À l'article 5, il est fait mention de "l'article 3, 9°", alors que l'article 3 de l'arrêté précité du 20 décembre 2001, tel que remplacé par l'article 3 du texte en projet, ne comporte que six points. L'article 5 du projet devra être revu à cet égard.

Article 9

Il est renvoyé à l'observation concernant l'article 20.

Article 13

L'article 13, § 3, alinéa 3, est difficilement compréhensible. La rédaction devrait en être clarifiée.

Article 20

Un texte qui modifie un texte antérieur ne peut comporter de dispositions autonomes se rapportant au texte modifié. Il est notamment peu approprié de faire figurer des dispositions transitoires dans un texte modificatif, alors que ces dispositions ne sont pas intégrées dans le texte de base. Il est indispensable, pour la sécurité juridique, que l'on puisse s'en tenir à la seule lecture du texte antérieur, compte tenu des modifications qui

.../...

lui sont expressément apportées, sans qu'il faille avoir égard à d'autres dispositions auxquelles il ne ferait pas référence ⁸.

L'article 20 du projet pourrait devenir, par exemple, le paragraphe 5 de l'article 9, en projet. Dans ce cas, la phrase liminaire de l'article 9 devrait être rédigée comme suit :

"Art. 9. L'article 9 du même arrêté est complété par les paragraphes suivants :

§ 4 (tel qu'envisagé par le projet);

§ 5 (texte de l'article 20 du projet)."

Dans ce cas, l'article 21 devient l'article 20 et l'article 22 devient l'article 21.

Observation finale

Lorsque plusieurs dispositions du texte en projet modifient la même disposition initiale, il y a lieu de les faire figurer dans un seul et même article. Cette observation concerne, notamment, les articles 14 et 15 et 18 et 19.

⁽⁸⁾ "Légistique formelle - Recommandations et formules", (<http://www.raadvst-consetat.be>) novembre 2001, point 8.6.2., page 45.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS