

Numéro du rôle : 741
Arrêt n° 75/94 du 13 octobre 1994

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 73, 2°, 3° et 4°, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, introduite par l'Office régional bruxellois de l'emploi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, L. François, Y. de Wasseige et E. Cereche, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 août 1994 et parvenue au greffe le 10 août 1994, une demande de suspension de l'article 73, 2°, 3° et 4°, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, publiée au *Moniteur belge* du 31 mars 1994, a été introduite par l'Office régional bruxellois de l'emploi, dont les bureaux sont établis boulevard Anspach 65, 1000 Bruxelles.

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la même norme.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 10 août 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 1er septembre 1994, l'audience a été fixée au 15 septembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante et à ses avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er septembre 1994.

Par ordonnance du président en exercice du 9 septembre 1994, le juge J. Delruelle, légitimement empêchée, a été remplacée par le juge E. Cerexhe comme membre du siège.

A l'audience du 15 septembre 1994 :

- ont comparu :
 - . Me M. Uyttendaele et Me E. Maron, avocats du barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs Y. de Wasseige et L.P. Suetens ont fait rapport;
- les avocats ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Les dispositions attaquées*

Le titre IX de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, intitulé « Dispositions pour l'encouragement de l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité », comprend un chapitre II consacré aux agences locales pour l'emploi; ce chapitre comporte un seul article, l'article 73, dont sont contestés les 2°, 3° et 4°.

L'article 73 dispose :

« Dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par les lois des 14 juillet 1951, 14 février 1961, 16 avril 1963, 11 janvier 1967, 10 octobre 1967, les arrêtés royaux n° 13 du 11 octobre 1978 et n° 28 du 24 mars 1982, et les lois des 22 janvier 1985, 30 décembre 1988 et 26 juin 1992, sont apportées les modifications suivantes :

1° (...)

2° Il est inséré un article 8, rédigé comme suit :

' Art. 8. § 1er. Les communes ou un groupe de communes doivent instituer une agence locale pour l'emploi. L'agence locale pour l'emploi est, en collaboration avec l'Office national de l'emploi, compétente pour l'organisation et le contrôle d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers.

L'agence locale pour l'emploi est instituée sous la forme d'une association sans but lucratif.

Pour être reconnue dans le cadre du présent article, cette association sans but lucratif doit être composée paritairement, d'une part, de membres désignés par le conseil communal ou les conseils communaux suivant la proportion entre la majorité et la minorité et, d'autre part, de membres représentant les organisations qui siègent au Conseil national du travail. L'association sans but lucratif compte 12 membres au moins et 24 membres au plus. Le conseil communal peut également associer d'autres membres avec voix consultative. Le Roi peut fixer des conditions plus précises pour la composition de cette association.

§ 2. L'agence locale pour l'emploi est chargée de l'organisation administrative des activités visées au § 1er.

Le candidat-bénéficiaire d'une activité doit introduire une demande préalable auprès de l'agence locale pour l'emploi dans laquelle il décrit les activités à effectuer.

L'agence locale pour l'emploi décide si les activités sont autorisées dans le cadre du présent article.

Le Roi fixe les conditions et modalités suivant lesquelles la demande est introduite et l'autorisation accordée.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des indemnités que le candidat-bénéficiaire d'une activité doit payer lorsqu'il introduit une demande auprès de l'agence locale pour l'emploi,

ainsi que le montant que le bénéficiaire d'une activité doit payer pour exercer une activité. Le Roi fixe également le mode et le destinataire du paiement.

§ 3. Les activités effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi ne peuvent être accomplies que par des chômeurs complets indemnisés de longue durée ou par des chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi bénéficiant du minimum de moyens d'existence.

Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par chômeur de longue durée et les catégories de chômeurs qui ne peuvent effectuer les activités précitées. Le Roi détermine quelles catégories de chômeurs peuvent s'inscrire volontairement auprès d'une agence locale pour l'emploi.

Les activités effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi doivent, dans le chef du chômeur, conserver le caractère d'une activité accessoire. Le Roi fixe le nombre maximum d'heures d'activités que le chômeur peut effectuer et le montant maximum du complément d'allocation que le chômeur peut percevoir.

§ 4. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Il peut, à cet égard, faire une distinction selon que le candidat-bénéficiaire est une personne physique ou morale.

Pour les activités qu'il effectue dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi, le chômeur n'est pas engagé dans les liens d'un contrat de travail.

Pour les heures d'activité, le chômeur reçoit un complément d'allocation dont le montant et le mode de paiement sont fixés par le Roi.

§ 5. Le chômeur visé par le présent article est assuré contre les accidents du travail par l'Office national de l'emploi dans les conditions et selon les modalités fixées par le Roi.

§ 6. Le Roi fixe les conditions et la manière selon lesquelles une intervention est accordée pour l'institution et le fonctionnement de l'agence locale pour l'emploi.

Cette intervention est accordée par l'Office national de l'emploi.

Cette intervention ainsi que les frais d'administration de l'Office national de l'emploi qui sont liés à cette intervention et à ses missions dans le cadre des agences locales pour l'emploi, sont à charge d'un article budgétaire spécifique inscrit au budget de l'Office national de l'emploi et sont couverts par le montant destiné au financement de l'encadrement administratif des agences locales pour l'emploi visé à l'article 13, alinéa 2, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.'

3° Il est inséré un article 9, rédigé comme suit :

' Art. 9. Les agences locales pour l'emploi créées conformément aux dispositions de l'article 79, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, continuent à exercer les missions prévues à l'article 8 jusqu'à leur remplacement par une agence locale pour l'emploi instituée conformément au même article 8. Ce remplacement doit intervenir au plus tard à la date qui sera fixée par le Roi. '

4° Il est inséré un article 10, rédigé comme suit :

' Art. 10. Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 8. ' ».

IV. En droit

- A -

A.1. Quatre moyens sont présentés comme sérieux par la partie requérante à l'appui de la demande de suspension.

A.1.1. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988. Cette dernière a considérablement étendu la compétence régionale en matière d'emploi, en conférant aux régions « une compétence complète en matière de placement des travailleurs, qu'ils soient chômeurs ou non, et de remise au travail des chômeurs ».

Les agences locales pour l'emploi, réglées par les dispositions attaquées, relèvent de ces matières régionales; en outre, « le fait que les chômeurs visés par la disposition querellée conservent leur statut de chômeur et que les activités visées par celle-ci ne pourront être exercées qu'à titre complémentaire est irrelevant sur le plan de la question de la répartition des compétences ».

A.1.2. Le deuxième moyen, invoqué à titre subsidiaire, est pris de la violation de l'article 6, § 3bis, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 : à supposer que l'article 73 de la loi du 30 mars 1994 relève de la compétence de l'Etat fédéral, la concertation prescrite par cette disposition spéciale précitée n'a pas eu lieu.

A.1.3. Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 162, dernier alinéa, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En vertu de ces dispositions, la matière des associations de communes relève de la compétence exclusive des régions, en ce compris en ce qui concerne la détermination des cas dans lesquels plusieurs communes peuvent s'associer. En conférant l'autorisation de s'associer pour créer une agence locale pour l'emploi, la disposition contestée empiète dès lors sur la compétence régionale.

A.1.4. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980. En confiant aux communes une mission d'intérêt général, à exercer via une agence locale pour l'emploi, la disposition contestée fait échapper les actes posés par celle-ci à la tutelle des régions « sans que le Gouvernement fédéral ait mis en place une quelconque tutelle spécifique sur ce point ».

A.2. Pour ce qui est du risque d'un préjudice grave difficilement réparable, l'article 73 de la loi du 30 mars 1994 porte atteinte aux prérogatives régionales en matière de placement et de remise au travail des chômeurs. Il aura pour effet d'instaurer un système parallèle de résorption du chômage qui risque de « court-circuiter » les différentes initiatives prises par le requérant en cette matière ». Le préjudice est d'autant plus grave que, compte tenu des arrêtés royaux d'exécution, « le système a pour effet d'insérer d'office dans son champ d'application l'ensemble des chômeurs complets indemnisés qui sont au chômage depuis au moins deux ou trois ans et, ainsi, d'écarter purement et simplement ceux-ci des systèmes de résorption du chômage mis en place par le requérant »;

en outre, l'article 79, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, modifié le 10 mai 1994 - qui prévoit la suspension de l'inscription lorsqu'est suivi un programme de réintégration organisé par une région -, ne fournit pas une réponse complète à ce problème, dans la mesure où il ne s'appliquera qu'aux chômeurs déjà insérés dans un programme de réintégration organisé par une région.

Enfin, les 1.300 millions prévus, en 1994 et 1995, pour les agences locales pour l'emploi auront été dépensés, en cas d'annulation de la disposition par la Cour, à fonds perdus, et ce tant au préjudice de l'Etat qu'à celui de l'Office régional bruxellois de l'emploi : en ce qui concerne le préjudice subi par le requérant, une autre utilisation de ce montant aurait pu contribuer à une amélioration sensible de la politique de l'emploi en facilitant ainsi la mission qui lui est dévolue en cette matière.

Le mémoire du Conseil des ministres

A.3. S'agissant de la recevabilité, la partie requérante ne démontre pas que sa situation juridique pourrait être défavorablement affectée par la norme attaquée; le système existe depuis 1987, sans qu'il ne soit établi que les modifications qui y sont apportées portent elles-mêmes préjudice au requérant. En outre, celui-ci n'est touché que de façon indirecte, seule la région étant titulaire des compétences auxquelles il serait porté atteinte.

A.4.1. En ce qui concerne le caractère sérieux du premier moyen, l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être lu dans son ensemble, en ce compris en son alinéa 2. Il en résulte que la compétence régionale se limite aux personnes qui, à la fois, sont engagées dans les liens d'un contrat de travail et ne restent pas chômeurs. Ces deux caractéristiques font défaut dans le système des agences locales pour l'emploi, d'autant plus qu'il ne s'agit que d'activités accessoires et occasionnelles étrangères à la notion habituelle de placement de travailleurs ou de remise au travail.

Ni les travaux préparatoires, ni le Conseil d'Etat, ni la doctrine ne contestent la compétence fédérale en matière d'agences locales pour l'emploi; celle-ci se justifie au titre du droit du travail et de la sécurité sociale, plus précisément la réglementation du chômage.

A.4.2. En ordre subsidiaire, les conséquences éventuelles du système des agences locales pour l'emploi sur les compétences régionales restent marginales et sont à considérer comme nécessaires à l'exercice cohérent et efficace des compétences fédérales en matière de chômage.

En ordre très subsidiaire, les pouvoirs implicites de l'Etat fédéral justifieraient que, pour régler les matières fédérales du chômage et du droit du travail, l'Etat fédéral puisse prendre des mesures qui empiètent sur des matières qui relèvent de la compétence des régions.

A.5. En ce qui concerne le sérieux du second moyen, l'article 6, § 3bis, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est inapplicable compte tenu du fait que les dispositions attaquées relèvent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, pour les motifs développés au A.4.1.

A.6. Pour ce qui est du caractère sérieux du troisième moyen, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, interprété à la lumière de l'article 162 *in fine* de la Constitution, ne vise que les associations de communes constituées en vue de gérer des intérêts communaux bien déterminés; les agences locales pour l'emploi ne constituent pas une matière d'intérêt communal mais une matière d'intérêt général relevant de la compétence fédérale; c'est à cette autorité qu'il appartient de déterminer les conditions et le mode suivant lesquels les communes peuvent s'associer pour constituer de telles agences.

A.7. En ce qui concerne le caractère sérieux du quatrième moyen, les actes posés par les agences locales pour l'emploi constituent des actes des autorités communales, entendues au sens large, qui n'échappent dès lors pas à la tutelle des régions; à supposer qu'une telle interprétation large de la notion d'autorités communales ne soit pas retenue, il appartient à la région, en l'absence de tutelle spécifique

organisée par l'autorité fédérale, de soumettre à sa tutelle les actes posés par les agences locales pour l'emploi.

A.8.1. Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, le requérant n'établit pas que ce sont les modifications apportées, par les dispositions attaquées, au système existant des agences locales pour l'emploi - et non le système déjà existant - qui seraient susceptibles de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

A.8.2. Par ailleurs, les dispositions attaquées ne constituent pas un programme de résorption du chômage mais une réglementation du marché de l'emploi, laquelle via l'article 79, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, laisse ouverte la possibilité, pour le chômeur, de participer aux programmes de réintégration élaborés par les régions.

A.8.3. Quant à la perte financière que subirait l'Etat, au détriment indirect du requérant, elle est contestée à la fois dans sa réalité - le système générant certaines rentrées pour l'Etat - et en raison du fait qu'il n'appartient pas au requérant d'apprécier l'affectation des moyens financiers de l'autorité fédérale.

A.8.4. Enfin, le Conseil des ministres, évoquant la mise en balance des intérêts, souligne les conséquences négatives qu'emporterait une éventuelle suspension des dispositions contestées, que ce soit au niveau des chômeurs concernés, des utilisateurs et de l'Etat ou au niveau des communes et des instances d'exécution, qui ont déjà engagé des moyens, notamment humains et financiers, en vue d'assurer la mise en oeuvre de ces dispositions.

Ces préjudices sont plus importants que le préjudice allégué « inexistant, hypothétique ou dont le caractère grave ou difficilement réparable n'a pas été démontré ».

- B -

Sur la recevabilité

B.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité du recours - notamment l'intérêt légalement requis pour l'introduire - doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

Le Conseil des ministres conteste que la situation du requérant puisse être défavorablement et directement affectée par la disposition attaquée.

En vertu de l'arrêté royal du 16 novembre 1988, l'Office régional bruxellois de l'emploi, partie requérante, a pour mission, pour la Région de Bruxelles-Capitale, d'organiser le marché de l'emploi et d'en déterminer la politique de gestion. De l'examen limité auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension, il apparaît que la situation de la partie requérante est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par une disposition qui règle les agences locales pour l'emploi, notamment en ce qu'elle confère au système un caractère obligatoire.

L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable.

Au fond

B.2. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.3.1. La partie requérante invoque en premier lieu comme préjudice grave difficilement réparable le fait que les «prérogatives régionales en matière de placement des chômeurs et de remise au travail de ceux-ci, lesquelles constituent deux attributions fondamentales de la partie requérante, » seraient à ce point affectées par les dispositions entreprises que l'exécution immédiate

de celles-ci «court-circuitera » inévitablement les programmes de résorption du chômage mis en place par la partie requérante, en sorte que « la politique menée et à mener par elle en cette matière » sera mise à néant.

B.3.2. Si la partie requérante a précisé quels sont les « nombreux programmes importants visant à la résorption du chômage » qu'elle a mis en place, elle n'apporte pas d'éléments concrets établissant que l'exécution immédiate de la disposition attaquée serait de nature à « mettre à néant la politique menée et à mener par elle en cette matière ». L'affirmation selon laquelle les agences locales pour l'emploi risquent de « complexifier inutilement la démarche du demandeur d'emploi » n'établit pas que celles-ci et les systèmes de résorption du chômage mis en place par la partie requérante ne peuvent en pratique coexister, les dispositions attaquées n'empêchant pas que les chômeurs complets concernés participent à des programmes de réintégration mis en place par les régions.

B.4.1. La partie requérante invoque aussi comme préjudice la dépense des 1.300 millions qu'un arrêté royal du 10 mai 1994 prévoit pour le financement, en 1994 et 1995, de l'encadrement administratif des agences locales pour l'emploi : en cas d'annulation par la Cour de l'article 73 de la loi du 30 mars 1994, cette somme aurait été dépensée « en pure perte » et ce tant au préjudice de l'Etat fédéral qu'à celui, indirect, de la partie requérante, celle-ci ayant été privée des effets bénéfiques sur l'emploi d'autres initiatives auxquelles cette somme aurait pu être efficacement affectée.

B.4.2. Pour établir un risque de préjudice grave difficilement réparable, un office régional de l'emploi ne peut pas invoquer le préjudice que subiraient les autorités fédérales, le cas échéant, en cas d'annulation des mesures querellées.

Par ailleurs, l'éventuelle suspension des mesures querellées ne garantit pas que lesdits moyens financiers serviront à la mise en place d'autres programmes par les régions.

B.5. Il découle de ce qui précède qu'une des deux conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'est pas remplie. La demande de suspension doit dès lors être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 octobre 1994, par le siège précité, dans lequel le juge K. Blanckaert est remplacé, pour le prononcé, par le juge H. Boel, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior