

Numéro du rôle : 1789
Arrêt n° 14/2001 du 14 février 2001

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail A.L.E., introduit par l'a.s.b.l. Agence locale pour l'emploi de la ville de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 1999 et parvenue au greffe le 19 octobre 1999, un recours en annulation de la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail A.L.E. (publiée au *Moniteur belge* du 20 avril 1999) a été introduit par l'a.s.b.l. Agence locale pour l'emploi de la ville de Namur, dont les bureaux sont établis à 5000 Namur, Hôtel de Ville.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 19 octobre 1999, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 novembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 janvier 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 14 janvier 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 16 février 2000.

La partie requérante a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 20 mars 2000.

Par ordonnances du 30 mars 2000 et du 28 septembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 octobre 2000 et 18 avril 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 décembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

A l'audience publique du 13 décembre 2000 :

- ont comparu :

. Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J.-F. De Bock *loco* Me E. Maron, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités 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. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la recevabilité

A.1. Le Conseil des ministres conteste tant la capacité que l'intérêt de la requérante.

A.2.1. S'agissant de sa capacité, la requérante ne respecterait pas certaines conditions prescrites par la loi du 27 juin 1921 pour ester en justice, à savoir la publication au *Moniteur belge* des modifications apportées à ses statuts ainsi qu'à la liste de ses administrateurs et le dépôt au greffe du Tribunal de première instance de la liste de ses membres et des modifications y apportées. Le recours devrait dès lors être déclaré irrecevable.

A.2.2. La requérante répond que ces formalités ont bien été accomplies, se référant en outre à la jurisprudence de la Cour sur ce point; elle relève aussi que le Conseil des ministres ne précise pas quelle formalité n'aurait pas été respectée lors de la décision d'introduire le recours, la réponse à ce grief étant dès lors impossible.

A.3.1. En ce qui concerne l'intérêt à agir, le Conseil des ministres, s'en référant à l'arrêt de la Cour n° 58/95, souligne que l'on n'aperçoit pas en quoi la loi attaquée affecterait directement et défavorablement les intérêts dont la requérante a la charge. Comme toute agence locale pour l'emploi (A.L.E.), la requérante a pour mission l'organisation administrative des activités relevant du régime des A.L.E.; le Conseil des ministres estime qu'il ne lui appartient pas de représenter les bénéficiaires du service qui lui est confié, ni de défendre leurs intérêts collectifs ou individuels, ni davantage de défendre un intérêt qui lui serait propre; au contraire, comme décidé par la Cour dans l'arrêt précité, les agences locales assument, dans le cadre de la réglementation du chômage, un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale.

L'examen des moyens confirme cette absence d'intérêt. Défendant un intérêt pour le compte de l'autorité fédérale et ne dépendant ni des communautés ni des régions, elle ne peut valablement soulever des moyens (les trois premiers) pris de la violation, par une loi fédérale, des compétences des autorités fédérées. Quant au quatrième moyen, il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la législation attaquée discriminerait les employeurs et travailleurs A.L.E., dont la requérante n'est pourtant pas habilitée à défendre les intérêts.

A.3.2. A cette exception, la requérante répond, d'une part, que la loi attaquée modifie l'organisation et le contrôle des activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers, dont l'organisation administrative est confiée notamment à la requérante; elle relève, d'autre part, qu'elle est l'employeur des personnes susceptibles d'être employées dans le cadre d'un contrat A.L.E., qualité en laquelle elle se voit imposer diverses obligations.

Quant au premier moyen

A.4. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 et du principe de proportionnalité.

Thèse principale

A.5. Après avoir relevé la jurisprudence de la Cour en la matière (C.A., n^{os} 11/86, 71/98 et 58/95), la requérante allègue, à titre principal, que, à l'inverse de la loi du 30 mars 1994, la loi attaquée modifie de manière fondamentale le système des A.L.E., dès lors qu'elle prévoit la conclusion d'un contrat de travail ainsi que le paiement d'une rémunération et une allocation de garantie de revenus A.L.E.

La législation attaquée vise à assurer la remise au travail des chômeurs dans le cadre du marché de l'emploi et, en conséquence, « participe bel et bien de la notion de placement de travailleurs et de programme de remise au travail de chômeurs »; selon la requérante, « l'A.L.E. devient, en quelque sorte, une entreprise de travail intérimaire, sa mission consistant à mettre à disposition de tiers, des utilisateurs, ses travailleurs. Le travailleur A.L.E. se trouve dans une situation quant à lui comparable à celui d'un travailleur intérimaire à temps partiel ».

A.6. En réponse à cette branche principale du premier moyen, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt précité de la Cour n^o 58/95, en particulier ses considérants B.8.3 et B.8.4, dont il ressort que la législation A.L.E. s'analyse comme une réglementation en matière de chômage et non comme une mesure de placement ou un programme de remise au travail de chômeurs.

Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée ne remet nullement en cause la réglementation de base en matière d'A.L.E. et ne modifie dès lors en rien les éléments pris en considération par la Cour pour arriver à la conclusion précitée; le mémoire relève que la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis remis sur l'avant-projet de loi, est arrivée à la même conclusion.

La seule spécificité - le contrat de travail A.L.E. - n'a ni pour objet, ni pour effet de modifier la nature du régime mis en place, se bornant en fait à améliorer le statut du prestataire; il est relevé que celui-ci conserve son statut de chômeur et n'est qualifié de travailleur que dans le strict cadre des activités accessoires qu'il effectue. Le contrat de travail est d'ailleurs un contrat *sui generis* qui se distingue à divers égards du contrat de travail ordinaire.

Thèse subsidiaire

A.7. A supposer que la Cour estime le législateur fédéral compétent pour adopter la loi attaquée, la requérante allègue, à titre subsidiaire, que celle-ci porte atteinte de manière disproportionnée à la compétence des régions en matière de politique de l'emploi.

La permanence des activités désormais visées ainsi que l'obligation, pour l'A.L.E., de faire travailler le travailleur aboutit à ce que « lesdits travailleurs pourraient ne plus être disponibles pour les programmes de remise au travail qui seraient créés par les régions », d'autant plus, relève la partie requérante, que la loi ne prévoit pas de suspension du contrat de travail en cas de remise au travail par les régions.

A.8. Le Conseil des ministres s'en réfère sur ce point à l'arrêt précité n^o 58/95, lequel, en ses considérants B.8.5 à B.8.7, a déjà rejeté le même moyen; les éléments pris en considération par la Cour restent pertinents en l'espèce, le caractère accessoire et limitatif des activités ainsi que les catégories de chômeurs ayant été confirmés. Il est relevé en outre que le prestataire peut mettre fin au contrat selon les modalités fixées par l'article 21 de la loi.

Quant au deuxième moyen

A.9. Ce moyen est pris de la violation de l'article 6, § 3*bis*, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que la concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale, prescrite par la disposition précitée, n'a pas eu lieu.

A.10. Selon le Conseil des ministres, dès lors que la loi attaquée ne relève pas de et n'a pas d'incidence sur la matière des programmes de remise au travail des chômeurs, elle n'est pas concernée par l'échange d'informations prescrit par la disposition visée au moyen.

Quant au troisième moyen

A.11. Ce moyen est pris de la violation de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 combiné avec les décrets II du 19 juillet 1993 et III du 22 juillet 1993 réalisant le transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française ainsi qu'avec le principe de proportionnalité.

En imposant à l'A.L.E. de veiller à la formation adaptée du travailleur, l'article 11 de la loi attaquée règle la matière de la reconversion et du recyclage professionnels, matière communautaire transférée à la Région wallonne en exécution des dispositions visées au moyen; à tout le moins interfère-t-il dans l'exercice de cette compétence, dès lors qu'il n'est pas prévu de suspension du contrat de travail A.L.E. lorsque le travailleur suit une formation organisée par une entité fédérée; cette lacune risque de l'inciter à ne pas suivre ces programmes de formation professionnelle.

A.12. Selon le Conseil des ministres, par l'adoption de l'article 11, « le législateur fédéral n'a pas entendu que les agences locales pour l'emploi se transforment en office public de formation ou de recyclage professionnel, mais bien simplement qu'elles veillent, à l'instar de tout employeur, à la formation adéquate du prestataire pour les activités qu'il est appelé à exercer. Il s'agit donc uniquement d'un élément accessoire au contrat de travail qui est mis en place ».

Quant à l'incidence de l'exécution d'un contrat de travail A.L.E. sur la participation du chômeur aux formations professionnelles organisées par les communautés, elle apparaît, vu le caractère accessoire des activités concernées, en toute hypothèse minimale, de telle sorte que l'atteinte éventuelle à la compétence communautaire ne peut être qualifiée de disproportionnée.

Quant au quatrième moyen

A.13.1. Ce moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que la loi du 7 avril 1999 opérerait une différence de traitement injustifiée parmi les travailleurs (A.14) comme parmi les employeurs (A.15), selon que les uns et les autres sont engagés dans les liens d'un contrat de travail A.L.E. ou d'un autre contrat de travail.

A.13.2. Dans une première approche générale, le Conseil des ministres répond que, par la loi attaquée, le législateur a entendu améliorer le statut du prestataire dans le cadre du régime des A.L.E. tout en conservant la souplesse de ce régime, ce qui a conduit au choix d'un contrat de travail spécifique, adapté aux spécificités de ce régime.

Il résulte de cette spécificité (souplesse recherchée, activités en cause et importance de celles-ci, personnes concernées) que les travailleurs A.L.E. ne constituent pas une catégorie suffisamment comparable à celle des autres travailleurs.

A.13.3. Dans son mémoire en réponse, la requérante conteste cette non-comparabilité. D'une part, la définition donnée au contrat de travail A.L.E. par l'article 3 de la loi du 7 avril 1999 lui confère les mêmes caractéristiques que le contrat de travail réglementé par la loi de 1978; d'autre part, il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu, sauf dérogations, appliquer au contrat de travail A.L.E. les dispositions de la loi de 1978.

Quant à la différence de traitement entre travailleurs

A.14.1. En ce qui concerne cette différence de traitement, la requérante allègue, d'une part, que le régime du contrat de travail A.L.E. s'écarte à divers égards du régime des contrats de travail définis par la loi du 3 juillet 1978, et, d'autre part, que le travailleur A.L.E. ne jouit pas des mêmes garanties et protection en droit du travail que les autres travailleurs.

S'agissant du régime du contrat de travail, les articles 17, 19 et 21 de la loi du 7 avril 1999 consacrent des différences portant sur les causes et modalités de suspension du contrat et sur les modalités de cessation de la relation

de travail; ces différences ne peuvent être raisonnablement justifiées, notamment en considération de l'atteinte disproportionnée qu'elles portent au droit des travailleurs concernés à des conditions de travail équitables.

S'agissant du second plan, les articles 23 et 25 de la loi attaquée discriminent les travailleurs A.L.E. par rapport aux autres travailleurs sur le plan de la protection de la rémunération et sur celui du régime des jours fériés.

Enfin, la partie requérante allègue que le régime dérogatoire du contrat de travail A.L.E. viole l'article 23 de la Constitution en ce qu'il « porte atteinte aux droits des travailleurs A.L.E. à des conditions de travail équitables que constitue spécialement le régime du licenciement et des jours fériés payés ».

A.14.2. A supposer comparables les travailleurs A.L.E. et les autres travailleurs (cf. ci-dessus A.13.2), le Conseil des ministres répond que la définition plus restrictive des causes de suspension du contrat de travail, retenue par le législateur, se justifie par la nécessaire souplesse requise afin que le système «reste attractif pour les utilisateurs », le travailleur continuant d'ailleurs à percevoir, pendant la période de suspension, une indemnité de chômage ou de maladie. Quant aux modalités de cessation de la relation de travail, le législateur a, malgré la spécificité du régime retenu, veillé aux intérêts du prestataire tout en n'alourdissant pas le régime applicable. S'agissant enfin de l'article 23 de la Constitution, celui-ci n'implique nullement que toutes les personnes effectuant des prestations dans le cadre d'un contrat de travail soient soumises au même régime; il implique seulement que les conditions de travail soient équitables, ce qu'appuie le fait que la loi nouvelle a précisément pour objet d'améliorer le statut du prestataire.

A.14.3. La requérante objecte à l'argumentation du Conseil des ministres que la souplesse a été entendue par le législateur comme visant une liberté d'organisation pour l'A.L.E., l'utilisateur et le prestataire, laquelle n'impliquait nullement l'exclusion de certaines causes de suspension prévues par la loi du 3 juillet 1978. Par ailleurs, l'absence d'indemnisation du travailleur en cas de suspension du contrat comme le régime spécifique de cessation de la relation de travail sont en contradiction avec le souhait du législateur d'améliorer le statut du prestataire. Enfin, le système particulier de paiement par chèques n'exclut nullement, selon la requérante, l'application de la loi du 12 avril 1965, et spécialement ses articles 3, 12, 13, 16 et 27 à 35.

Quant à la différence de traitement entre employeurs

A.15. La loi attaquée instaure plusieurs différences de traitement entre employeurs, selon qu'ils sont liés par un contrat A.L.E. ou un autre contrat, et ce en matière de responsabilité du travailleur et sur le plan de la cessation de la relation de travail.

A.16.1. En matière de responsabilité, il résulte de l'article 9 de la loi du 7 avril 1999 que le travailleur A.L.E. n'est pas responsable de sa faute légère habituelle, à l'inverse de ce que prévoit l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978, sans que cette différence de traitement ne soit justifiée.

A.16.2. Pour le Conseil des ministres, cette exclusion se justifie par la spécificité du travail réalisé; s'agissant d'un travail occasionnel, temporaire, le plus souvent diversifié et généralement effectué auprès de différents utilisateurs, la notion de faute légère à caractère habituel n'est pas de nature à être rencontrée.

A.17.1. S'agissant de la cessation de la relation de travail, l'article 21 de la loi attaquée ne permet pas à l'employeur de rompre le contrat de travail pour motif grave, à l'inverse de cette faculté prévue par l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978; le caractère spécifique de la relation de travail et la durée réduite du préavis - auxquels se réfère le Conseil des ministres - ne peuvent raisonnablement justifier cette différence de traitement, vu la nature de la faute en cause, rendant impossible la poursuite de la relation de travail. Par ailleurs, la loi attaquée ne prévoit pas la possibilité d'assortir le contrat de travail A.L.E. d'une clause d'essai. Enfin, l'employeur A.L.E. doit, à l'inverse des employeurs liés par d'autres contrats de travail, préciser, à l'occasion de la notification du congé, le motif de rupture.

- B -

Les dispositions attaquées

B.1. La requérante demande l'annulation de la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail A.L.E. (Agence locale pour l'emploi) (*Moniteur belge* du 20 avril 1999).

Outre ses premier et dernier titres - qui précisent la matière réglée et la date d'entrée en vigueur de la loi -, celle-ci comprend deux titres.

Le titre II définit, en son chapitre premier, les notions d'employeur, de travailleur et d'utilisateur dans le cadre du contrat de travail A.L.E.; ce contrat est défini au chapitre II, lequel en précise également diverses modalités, dont les prescriptions écrites que doit obligatoirement comporter le contrat. Le chapitre III détermine les obligations respectives du travailleur, de l'employeur et de l'utilisateur dans le cadre du contrat A.L.E. Enfin, les chapitres IV et V règlent, respectivement, la suspension de l'exécution et la fin de ce contrat de travail.

Le titre III comprend des dispositions modificatives dans trois matières : législation du travail (chapitre Ier), législation des agences locales pour l'emploi (A.L.E.) (chapitre II) et législation fiscale (chapitre III).

B.2. Les intentions du législateur ont été exposées en ces termes :

« Pour éviter toute confusion, la ministre souligne tout particulièrement que l'objectif de la présente réforme est de valoriser le statut du prestataire en droit du travail. Conformément à la décision du Conseil des ministres et à l'avis des partenaires sociaux au sein du CNT, les principes de base de fonctionnement du régime, c'est-à-dire la composition et les compétences des ALE, les utilisateurs potentiels, les prestataires et le nombre d'heures maximum de prestations, les activités autorisées, les conditions financières pour l'utilisateur, la couverture sociale et le régime fiscal du prestataire, restent inchangés.

Le texte proposé s'articule autour de trois grands principes :

- offrir au prestataire un contrat de travail à durée indéterminée adapté;

- conserver la souplesse du régime actuel;
- garantir au travailleur le maintien du revenu net perçu actuellement » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2000/5, pp. 4 et 5).

Par ailleurs, la spécificité du contrat de travail A.L.E., par rapport aux autres contrats de travail, a été soulignée à diverses reprises; ainsi a-t-il été relevé :

« Le contrat de travail ALE se distingue toutefois des autres contrats de travail par le fait que :

- l'employeur ne peut être qu'une agence locale pour l'emploi instituée conformément à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs;
- le travailleur doit répondre à des conditions légales et réglementaires pour pouvoir effectuer des prestations de travail;
- seules des prestations de travail déterminées par arrêté royal peuvent être réalisées dans le cadre de ce type de contrat de travail.

[...]

Tout contrat ayant pour objet un travail tel que défini ci-dessus sera régi par les dispositions de cette loi. La loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail n'est pas applicable à ce type de contrat. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2000/1, p. 5)

En ce qui concerne le recevabilité

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste la capacité et l'intérêt à agir de la requérante.

B.3.2. S'agissant du respect des conditions de publicité prescrites par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, la Cour observe qu'une copie des statuts de la partie requérante, tels qu'ils ont été publiés dans les annexes du *Moniteur belge* du 9 novembre 1995, était déjà jointe à la requête; par ailleurs, la partie requérante a joint à son mémoire en réponse une copie des annexes du *Moniteur belge* établissant l'identité des membres actuels du conseil d'administration ainsi qu'un

certificat émanant du greffe du Tribunal de première instance de Namur, attestant que les statuts et la liste des membres de l'association ont été déposés pour l'année 1999.

Enfin, un extrait de la délibération par laquelle le conseil d'administration a décidé l'introduction du présent recours était joint à la requête, sans que le Conseil des ministres ne précise l'irrégularité dont ladite délibération serait, selon lui, affectée.

La première exception est rejetée.

B.3.3. En ce qui concerne l'intérêt de la requérante à introduire le présent recours, la Cour relève que l'article 3 de ses statuts lui attribue pour objet social « la gestion de l'Agence locale pour l'Emploi de la ville de Namur »; cet objet social est susceptible d'être directement et défavorablement affecté par une législation qui impose des prescriptions et obligations nouvelles en matière d'A.L.E., notamment à charge de la requérante agissant en qualité d'employeur en vertu de l'article 2 de la loi du 7 avril 1999.

La seconde exception est également rejetée.

Quant au fond

B.4. La partie requérante invoque quatre moyens à l'appui de son recours dirigé, selon le cas, contre tout ou partie de la loi attaquée; les trois premiers moyens sont pris du non-respect des règles de compétence et le quatrième moyen est pris de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

Quant au respect des règles de compétence

B.5. La partie requérante allègue successivement que la loi du 7 avril 1999 règle la matière de la remise au travail des chômeurs, violant ainsi l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui fait de cette matière une matière régionale (1er moyen); que la loi attaquée viole l'article 6, § 3bis, 1°, de la même loi spéciale, à défaut d'avoir fait l'objet de la concertation que cette disposition prescrit dans la matière précitée

(2ème moyen); qu'enfin, l'article 11 de la loi du 7 avril 1999 viole l'article 4, 16°, de la même loi spéciale, qui confie aux communautés la compétence en matière de reconversion et de recyclage professionnels, compétence exercée, pour ce qui concerne la Communauté française, par la Région wallonne et la Commission communautaire française (COCOF) (3ème moyen).

A titre subsidiaire, la partie requérante allègue (aux premier et troisième moyens) que la loi du 7 avril 1999, si elle ne règle pas en tant que telle la matière de la remise au travail des chômeurs ou celle de la reconversion et du recyclage professionnels, affecte toutefois de façon disproportionnée l'exercice, par les autorités compétentes, de leurs compétences en ces matières.

En ce qui concerne les deux premiers moyens

B.6.1. Relèvent de la compétence des régions, aux termes de l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993 :

« En ce qui concerne la politique de l'emploi :

1° Le placement des travailleurs;

2° 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 fédérale ou placés sous sa tutelle.

[...] ».

B.6.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 qu'ont été attribuées aux régions :

a) la compétence la plus large pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non chômeurs; et

b) la compétence d'élaborer elles-mêmes des programmes de remise au travail, compétence qui était auparavant limitée à l'exécution des mesures édictées par l'autorité fédérale (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, pp. 18-19).

En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, c'est toutefois exclusivement le législateur fédéral qui demeure compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage.

B.6.3. L'article 6, § 3*bis*, 1°, de la loi spéciale précitée dispose :

« Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

1° l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement, ainsi que les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs;

[...] ».

B.7.1. Comme il ressort des travaux préparatoires cités au B.2, la loi attaquée a été adoptée afin d'améliorer, sur le plan du droit du travail, le statut des chômeurs exerçant des activités dans le cadre des agences locales pour l'emploi.

En allant à l'essentiel, ces activités sont désormais exercées dans le cadre d'un «contrat de travail A.L.E. », que définit l'article 3 de la loi; celle-ci détermine les obligations respectives de l'A.L.E., du chômeur et de la personne qui recourt à ses services, désormais dénommés respectivement, dans le cadre du contrat A.L.E., employeur, travailleur et utilisateur. Enfin, les modalités de suspension et de rupture de ce contrat de travail sont précisées.

B.7.2. Si la forme contractuelle ainsi donnée aux activités exercées par les chômeurs dans le cadre des agences locales pour l'emploi et ses éléments constitutifs répondent au souci d'améliorer le statut des prestataires de ces activités, il ne s'ensuit pas qu'en adoptant la loi du 7 avril 1999, le législateur ait réglé le placement des travailleurs ou la remise au travail des chômeurs.

Il apparaît en effet des caractéristiques du contrat de travail A.L.E. qu'il constitue un contrat de travail spécifique, *sui generis*, comme le confirment les travaux préparatoires cités au B.2.

Parmi les particularités du contrat de travail A.L.E. le différenciant de ceux régis par la loi du 3 juillet 1978 et au-delà de celles relevées par la partie requérante, la Cour observe que la loi du 7 avril 1999 a laissé inchangés les éléments essentiels du régime des A.L.E. mis en place par l'article 73 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, comme l'indiquent les éléments repris ci-après.

L'article 8 nouveau de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, introduit par l'article 73 de la loi précitée du 30 mars 1994, a pour objet « l'organisation et le contrôle d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers » (§ 1er, alinéa 1er). Il charge, pour ce faire, les communes ou groupes de communes d'« instituer une agence locale pour l'emploi » (*ibid.*), en détermine la forme (alinéa 2) et la composition (alinéa 3).

Il règle les formalités que le « candidat utilisateur » doit accomplir et charge le Roi de fixer les conditions et modalités suivant lesquelles la demande est introduite et l'autorisation accordée; tel qu'il est modifié par l'article 28 de la loi attaquée, il habilite aussi le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le prix et les modalités d'acquisition, par le candidat utilisateur, des chèques A.L.E. (paragraphe 2).

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; l'article 28 de la loi du 7 avril 1999 ajoute à ces deux catégories de chômeurs les chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi, inscrits dans le registre de la population et bénéficiant de l'aide sociale, mais qui, en raison de leur nationalité, n'ont pas droit au minimum de moyens d'existence (paragraphe 3, premier alinéa).

Les activités effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi doivent, dans le chef du chômeur - désormais qualifié de travailleur au titre de ses activités A.L.E. - conserver le caractère d'une activité accessoire. Le Roi fixe - désormais par arrêté délibéré en Conseil des ministres - le nombre maximum d'heures d'activités que le prestataire de celles-ci peut effectuer (paragraphe 3, dernier alinéa).

Le Roi détermine les activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi; le chômeur, qualifié de travailleur pour les activités effectuées dans le cadre A.L.E., perçoit une rémunération payée sous la forme de chèque A.L.E., ainsi qu'une allocation de garantie de revenus A.L.E. dont le mode de calcul est fixé par le Roi (paragraphe 4).

Les chômeurs visés sont assurés contre les accidents du travail par l'Office national de l'emploi (paragraphe 5).

Il est prévu enfin que les dépenses de l'Office national de l'emploi relatives au paiement des chèques-A.L.E. sont inscrites au budget de l'Office comme l'allocation de chômage.

B.7.3. Une analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater que, nonobstant le cadre contractuel - spécifique - mis en place par la loi du 7 avril 1999, le régime des agences locales pour l'emploi demeure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs, plutôt qu'un « placement » ou une « remise au travail », car l'ensemble du système se déroule en dehors des circuits ordinaires du travail, étant donné notamment la définition restrictive du type d'activités concernées, le nombre d'heures autorisées et le mode de rémunération de ces activités.

Les dispositions entreprises doivent donc être considérées comme une réglementation en matière de chômage.

B.7.4. Le premier moyen, en sa branche principale, n'est pas fondé.

B.8.1. La partie requérante allègue toutefois, à titre subsidiaire, que la loi du 7 avril 1999 affecterait de manière disproportionnée la compétence régionale en matière d'emploi, en risquant « de porter atteinte aux initiatives prises par la Région en matière de remise au travail des chômeurs », ce que conteste le Conseil des ministres.

B.8.2. Si le législateur fédéral est compétent pour établir une réglementation en matière de chômage, il ne peut, dans l'exercice de cette compétence, porter atteinte, de manière disproportionnée, à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs.

Les mesures attaquées ne concernent que certaines activités - celles qui « ne sont pas en concurrence » avec le circuit du travail régulier (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2000/1, p. 1) - et elles ne s'adressent qu'à ceux qu'un chômage de longue durée menace de faire perdre à terme le bénéfice des allocations de chômage, aux chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi bénéficiant du minimum de moyens d'existence et à ceux qui en sont privés en raison de leur nationalité. Les mesures attaquées ne prévoient qu'une activité qui doit rester accessoire. De surcroît, l'article 21, alinéa 2, ouvre au travailleur A.L.E. le droit de résilier sans préavis ni indemnité son contrat lorsqu'il a trouvé un emploi, ce qui inclut l'hypothèse d'un emploi obtenu dans le cadre d'un programme régional de remise au travail.

En adoptant une réglementation en matière de chômage qui, notamment, se limite au genre d'activités et à la catégorie de chômeurs prédécrits, le législateur fédéral n'a pas rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales relatives aux programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées.

B.8.3. Le premier moyen, en sa branche subsidiaire, n'est pas fondé.

B.9.1. En son deuxième moyen, la partie requérante allègue la violation de l'article 6, § 3bis, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à défaut, pour la loi attaquée, d'avoir fait l'objet de la procédure de concertation que prescrit cette disposition spéciale, notamment pour « les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs ».

B.9.2. Dès lors que la loi du 7 avril 1999, pour les raisons exposées en B.7, ne règle pas la remise au travail des chômeurs, le moyen pris de l'absence de concertation prescrite dans cette matière manque en droit.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.10. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec les dispositions prises en exécution de l'article 138 de la Constitution, en ce que l'article 11 de la loi du 7 avril 1999, en prévoyant que l'employeur a l'obligation «le cas échéant, de veiller à une formation adaptée», réglerait la reconversion et le recyclage professionnels, relevant de la compétence des communautés, ou, à tout le moins, y porterait atteinte de façon disproportionnée.

B.11.1. Le régime du chômage auquel appartient la loi du 7 avril 1999 relève de la compétence du législateur fédéral; par ailleurs, la législation relative au contrat de travail, en ce compris la détermination des obligations respectives des employeurs et des travailleurs, relève de la compétence du même législateur fédéral.

L'article 11, en obligeant l'A.L.E., en qualité d'employeur, à veiller à ce que le chômeur qui travaille dans le cadre d'un contrat A.L.E. dispose d'une formation adaptée, édicte une règle spécifique en matière de formation professionnelle; dans la mesure où cette formation reste circonscrite aux seules nécessités des activités que le travailleur est amené à exercer dans le cadre de l'A.L.E. - ce qu'impliquent les termes «le cas échéant» - l'article 11 n'excède pas les limites de la compétence fédérale décrite ci-dessus; il n'apparaît pas davantage que sa mise en œuvre rende impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les autorités fédérées compétentes, de leur compétence de principe en matière de formation professionnelle.

B.11.2. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (quatrième moyen)

B.12. La partie requérante allègue enfin, dans un quatrième moyen, que, en plusieurs de ses dispositions, la loi du 7 avril 1999 discriminerait les travailleurs et les employeurs liés par un contrat de travail A.L.E. par rapport, respectivement, aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de travail ordinaire, soumis à la loi du 3 juillet 1978.

B.13. Les chômeurs complets indemnisés de longue durée et les chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi, bénéficiant ou non du minimum de moyens d'existence, auxquels les mesures attaquées sont applicables en vertu du nouvel article 8, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, constituent une catégorie objectivement définie de personnes sans emploi, qui bénéficient pour cette raison d'une allocation.

Les activités susceptibles de leur être confiées dans le cadre des agences locales pour l'emploi doivent être des activités «non rencontrées par les circuits de travail réguliers » et sont limitativement déterminées par le Roi (article 8, §§ 1er et 4).

Le paiement desdites activités s'effectue en chèques-A.L.E. Il contient la rémunération du travailleur, laquelle n'est que l'accessoire de son allocation.

Enfin, s'agissant de l'employeur, partie audit contrat, il ne peut être qu'une A.L.E., dont les caractéristiques - et notamment la mission (de service public), la forme juridique, la composition, le personnel susceptible d'être employé et le financement - sont déterminées de façon impérative par le législateur.

B.14. En considération des objectifs poursuivis par le législateur, d'une part, et des différences objectives relevées ci-dessus, d'autre part, il apparaît raisonnablement justifié que la loi du 7 avril 1999 traite, à certains égards, différemment les travailleurs et les employeurs liés par un contrat de travail A.L.E. par rapport aux travailleurs et employeurs liés par un contrat de travail ordinaire, soumis à la loi du 3 juillet 1978.

B.15. Le moyen pris de la violation des articles 10 et 11, combinés ou non avec l'article 23 de la Constitution, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 février 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior