

# L'incidence de la Sixième Réforme de l'État sur l'assurance chômage et la politique de l'emploi

Pierre JOASSART

Collaborateur scientifique à l'Université catholique de Louvain  
Avocat au barreau de Bruxelles

## Introduction

La Sixième Réforme a eu une incidence importante sur la répartition des compétences en matière de politique de l'emploi et d'assurance chômage.

Auparavant, l'État fédéral était l'acteur principal en matière d'assurance chômage et, dans une moindre mesure, en matière de politique de l'emploi (dont une partie était déjà régionalisée). L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit, en effet, que le droit du travail et la sécurité sociale relèvent de la compétence fédérale.

La compétence régionale en matière de politique de l'emploi était, quant à elle, bien circonscrite dans la loi spéciale du 8 août 1980 : cette compétence ne visait que trois matières, à savoir le placement des demandeurs d'emploi, les programmes de remise au travail et l'application des normes en matière d'occupation des travailleurs étrangers<sup>1</sup>.

Pourtant, plus encore que les autres branches de la sécurité sociale, le régime de chômage contient des leviers permettant de favoriser l'embauche et le retour à l'emploi. D'autres compétences, liées à la politique de l'emploi, constituent, de même, des mécanismes permettant la remise à l'emploi. S'appuyant sur le constat de situations contrastées parmi les marchés de l'emploi régionaux, et en vue d'une plus grande homogénéité dans la répartition des compétences, certains politiques flamands demandèrent que les régions se voient confier les compétences permettant de mettre en œuvre une politique de l'emploi adaptée à la situation régionale. À titre d'exemple, la Région bruxelloise connaît un chômage très important des jeunes, problématique qui n'est pas connue – en tout cas avec la même acuité – par les autres régions. Une telle différence contextuelle pouvait donc justifier que des politiques différenciées s'imposent dans chaque région<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après, « LSRI »).

<sup>2</sup> Il est renvoyé, tant pour l'aperçu historique que pour les éléments socio-économiques, à la remarquable étude fournie par D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la Sixième Réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles)? », *Rev. b. séc. soc.*, 2015/2, pp. 307-405.

C'est donc bien aux régions, et non aux communautés, que la Sixième Réforme de l'État a confié de nouvelles compétences en matière d'assurance chômage et de politique de l'emploi.

Cependant, la Sixième Réforme de l'État n'a pas abouti à un « transfert » global des compétences en matière de chômage et de politique de l'emploi. Au contraire, en matière de chômage, la Sixième Réforme de l'État a avancé suivant une méthode « pointilliste », n'ôtant au pouvoir fédéral que certaines prérogatives ou certains pouvoirs ponctuels, sans remettre en cause son caractère fédéral, en tant que branche de la sécurité sociale.

Nous examinerons, ici, successivement, les transferts de compétences touchant spécifiquement à l'assurance chômage (à savoir le contrôle de disponibilité des chômeurs et les dispenses de disponibilité sur le marché de l'emploi) (section 1), puis les aides et primes à l'emploi (section 2), pour terminer par les programmes de mise à l'emploi (section 3), dont le plus important n'est autre que le régime des titres-services.

En cette matière, particulièrement, il conviendra d'être attentif au critère de rattachement territorial. En effet, comme la pratique le confirmera, plusieurs critères peuvent trouver à s'appliquer en matière sociale : le domicile du travailleur (ou du chercheur d'emploi), le siège d'exploitation de l'employeur, le domicile ou le siège du client de l'employeur ou encore le lieu de travail. La loi spéciale du 8 août 1980 ne précise pas explicitement ce critère de rattachement. Il est cependant, dans la plupart des situations, explicité par les travaux préparatoires. Cette multiplicité des critères de rattachement territorial n'est pas neutre en matière politique. Pour ne prendre, à nouveau, que le cas de Bruxelles, le critère de rattachement territorial d'une mesure peut la rendre plus ou moins attractive en fonction des objectifs recherchés. Ainsi, les programmes d'activation des allocations de chômage relèvent d'une région en fonction du domicile du chercheur d'emploi nouvellement engagé. Par contre, les politiques de réduction des cotisations sociales sont fonction du siège d'exploitation de l'employeur. Si la Région bruxelloise entend « privilégier » le retour au travail des chômeurs *intra-muros* (c'est-à-dire domiciliés dans l'arrondissement bruxellois), elle a donc plus intérêt à privilégier une politique d'activation des allocations de chômage, et non de réduction de cotisations sociales. En effet, la politique d'activation bruxelloise ne s'appliquera qu'aux chômeurs domiciliés à Bruxelles, tandis que les réductions de cotisations sociales concerneront les sociétés dont le siège d'exploitation est à Bruxelles, quand bien même les travailleurs concernés par la mesure seraient des « navetteurs », domiciliés en dehors de la Région bruxelloise.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la Région wallonne a délégué, par décret du 6 mai 1999, la compétence en matière d'emploi à la Communauté germanophone pour le territoire de la région linguistique unilingue de langue alle-

mande<sup>3</sup>. Un décret du 17 décembre 2015 est venu actualiser ce transfert de compétence, pour l'adapter à la Sixième Réforme de l'État<sup>4</sup>. Ce décret précise que les compétences en matière d'emploi transférées sont celles visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> à 13<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire l'ensemble des compétences exposées dans la présente étude, à l'exception notable des titres-services<sup>5</sup>. La dotation versée par la Région wallonne à la Communauté germanophone pour l'exercice de ces compétences est également révisée<sup>6</sup>, tandis que la conclusion d'un accord de coopération est prévue, pour la mise en place d'un « suivi spécifique des politiques menées dans les matières d'emploi » entre la Communauté germanophone et la Région wallonne<sup>7</sup>.

## Section 1

### Transferts spécifiques à l'assurance chômage

Certains transferts de compétences touchent spécifiquement l'assurance chômage. Il s'agit du transfert – emblématique – du contrôle de disponibilité du chômeur, ainsi que de transferts d'éléments plus accessoires, tels que la compétence en matière de dispense de disponibilité sur le marché de l'emploi.

#### § 1. Contrôle de disponibilité des chômeurs

Les régions disposent désormais de « la compétence de décision et [de] l'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions y relatives »<sup>8</sup>.

Cela signifie, donc, que les régions sont en charge du contrôle de la disponibilité des chômeurs et de la sanction d'une absence de disponibilité.

On entend par « disponibilité passive » le fait de ne pas se présenter à une convocation du service de l'emploi, à une convocation d'un employeur potentiel, le refus de participer à un plan d'accompagnement, à un programme de reclassement professionnel, ou encore le refus de s'inscrire à une cellule pour l'emploi<sup>9</sup>...

<sup>3</sup> Décret régional 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, *M.B.*, 3 juillet 1999, p. 25253.

<sup>4</sup> Décret régional wallon du 17 décembre 2015 modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine.

<sup>5</sup> Les « emplois et services de proximité », qui visent le secteur des titres-services, sont repris au 8<sup>o</sup> de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la LSRI.

<sup>6</sup> Art. 2 du décret du 17 décembre 2015, remplaçant l'article 4 du décret du 6 mai 1999.

<sup>7</sup> Art. 1<sup>er</sup>, dern. al., du décret du 6 mai 1999, tel qu'inséré par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 17 décembre 2015.

<sup>8</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 5<sup>o</sup>, de la LSRI, inséré par l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (ci-après, « LSSRE »).

<sup>9</sup> Voir exposé des motifs, *Doc., Sén.*, 2012-2013, n<sup>o</sup> 5-2232/1, pp. 112-113. Il s'agit des conditions et obligations visées aux articles 51, 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Le contrôle de la disponibilité active du chômeur consiste en « la vérification du comportement de recherche d'emploi de l'intéressé »<sup>10</sup>. Le chercheur d'emploi doit être à même de démontrer qu'il a entamé des démarches pour retrouver un emploi (candidatures volontaires, réponses aux offres d'emploi...).

Depuis la Sixième Réforme de l'État, l'Office national de l'emploi (ONEM) ne dispose donc plus de la compétence d'examiner, de contrôler et de décider si un chômeur est disponible pour le marché du travail, ni de sanctionner le chômeur qui ne fait pas preuve d'une disponibilité active et passive. Cette compétence appartient désormais exclusivement aux régions.

En d'autres termes, les régions doivent, à présent, évaluer le comportement du chômeur et vérifier s'il est disponible sur le marché de l'emploi.

La *ratio legis* de ce transfert de compétence réside manifestement dans la volonté d'« associer », au sein d'une même institution publique, la compétence de mise à l'emploi des chômeurs et celle de contrôle de leur disponibilité. Ce faisant, le législateur spécial a voulu mettre un terme à cette absence de communication qui avait pu apparaître entre les services ou organismes régionaux chargés du suivi des demandeurs d'emploi, d'une part, et l'ONEM, d'autre part.

Cette nouvelle compétence est, cependant, limitée à la seule application de ce pouvoir de contrôle de la disponibilité du chômeur. Les régions ne sont nullement compétentes pour modifier les conditions d'octroi des allocations de chômage ou les sanctions à appliquer si ces conditions ne sont pas rencontrées. En effet, la loi spéciale précise que l'État fédéral reste compétent « pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions »<sup>11</sup>.

Le fait que l'exécution matérielle des sanctions demeure de compétence fédérale est assez logique : ces sanctions consistant en la suspension du droit aux allocations de chômage, il va de soi que celles-ci seront mises en œuvre par l'Office national de l'emploi. Par contre, la réserve de compétence pour l'État fédéral portant sur le « cadre normatif » est moins explicite et peut être équivoque. Faut-il, en effet, en déduire que les régions ne disposent d'aucun pouvoir réglementaire (leur compétence se limitant donc à un pouvoir d'exécution) ou qu'elles peuvent, au contraire, adopter des « réglementations complémentaires », pourvu qu'elles ne dénaturent pas la réglementation fédérale<sup>12</sup>? Selon nous, et à l'instar de la répartition des compétences qui existait, jusqu'à la Sixième Réforme de l'État, en matière de permis de travail, les régions ne

<sup>10</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *ibid.*, p. 112.

<sup>11</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 5°, al. 2, de la LSRI.

<sup>12</sup> Voir J. VANPRAET, « De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (éds.), *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 645-648.

peuvent prendre de dispositions réglementaires, même complémentaires, en matière de disponibilité des chômeurs.

Selon nous, les dispositions réglementaires applicables en matière de disponibilité des chômeurs relèvent donc toujours, et exclusivement, de la compétence fédérale : les régions ne peuvent pas adopter de normes, fussent-elles complémentaires aux normes fédérales.

Par ailleurs, l'État fédéral conserve la compétence de vérification du respect des autres conditions d'octroi des allocations de chômage. L'ONEM continuera, dès lors, à vérifier si le travailleur n'a pas abandonné un emploi convenable sans motif légitime ou s'il a été licencié pour un motif équitable<sup>13</sup>. Comme le relève Daniel Dumont, ce partage de compétence doit s'expliquer par le fait que c'est l'ONEM qui est, lors de la demande d'allocations de chômage, informé des circonstances de la perte de l'emploi antérieure et reste donc le mieux à même de juger. La disponibilité porte, quant à elle, sur la persistance du droit aux allocations de chômage, et non pas sur les conditions pour pouvoir en bénéficier initialement<sup>14</sup>. L'autorité fédérale reste également compétente pour vérifier le respect des autres conditions d'octroi d'allocations de chômage.

La loi prévoit également qu'une région peut déléguer l'exercice de sa nouvelle compétence en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs au pouvoir fédéral (à l'ONEM, selon toute vraisemblance), contre rémunération. Dans cette hypothèse, régions et autorité fédérale doivent conclure une convention déterminant le coût de ce service<sup>15</sup>. À notre connaissance, cette faculté n'a été mise en œuvre par aucune région et ne semble pas être à l'ordre du jour.

Chaque région a donc intégré cette nouvelle compétence dans sa politique de l'emploi.

En Région flamande, cette compétence a été confiée au *Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB)<sup>16</sup>. Le décret du 24 avril 2015 a ainsi ajouté, aux compétences du VDAB, le contrôle de la disponibilité pour le marché de l'emploi, ainsi que la compétence de sanctionner le demandeur d'emploi qui ne fournit pas assez d'efforts pour retrouver un emploi. L'article 34 du décret régional flamand du 24 avril 2015 précise ainsi que, « [s]i un demandeur d'emploi inscrit obligatoirement fournit insuffisamment d'efforts ou ne respecte pas certains accords, une sanction peut être imposée par un service distinct au sein du VDAB »<sup>17</sup> et prévoit une procédure préalable à la

<sup>13</sup> Ces conditions figurent à l'article 51, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

<sup>14</sup> D. DUMONT, *op. cit.*, p. 334.

<sup>15</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 5<sup>o</sup>, al. 3, de la LSRI.

<sup>16</sup> Art. 32 du décret régional flamand du 24 avril 2015 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État et portant diverses dispositions relatives au domaine politique de l'emploi et de l'économie sociale.

<sup>17</sup> Art. 34 du décret régional flamand du 24 avril 2015 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État et portant diverses dispositions relatives au domaine politique de l'Emploi et de l'Économie sociale,

sanction. Les exigences en matière de disponibilité et le processus d'évaluation de celle-ci ont été précisés dans un arrêté du Gouvernement flamand du 18 décembre 2015<sup>18</sup>.

En Wallonie, un décret du 17 mars 2016 a attribué cette compétence au FOREM<sup>19</sup>. À notre connaissance, il n'y a pas encore d'arrêté d'exécution.

En Région bruxelloise, une ordonnance du 20 décembre 2016 l'a confiée à Actiris<sup>20</sup>. Un arrêté du Gouvernement bruxellois du 16 février 2017 détermine les modalités de contrôle de cette disponibilité par Actiris<sup>21</sup>.

Le critère de rattachement territorial réside, en cette matière, dans le domicile du chômeur.

## § 2. Dispense de l'exigence de disponibilité pour reprise d'études

Les régions disposent désormais de la compétence en matière d'«établissement des conditions auxquelles des dispenses à l'exigence de disponibilité pour le marché du travail de chômeurs indemnisés, avec maintien des allocations, en cas de reprise d'études, de suivi d'une formation professionnelle ou d'un stage peuvent être accordées ainsi que la décision d'attribuer ou non cette dispense»<sup>22</sup>.

Les régions sont donc en droit de modifier les conditions dans lesquelles un chômeur peut être dispensé de disponibilité sur le marché de l'emploi, avec maintien des allocations de chômage, lorsqu'il reprend des études, suit une formation professionnelle ou effectue un stage. La région est également compétente pour l'attribution concrète de cette dispense.

Cependant, pour modifier la catégorie de chômeurs bénéficiaires, la région doit obtenir préalablement l'avis conforme du Conseil des ministres<sup>23</sup>. En outre, le texte prévoit un mécanisme de «responsabilisation» ou de «correction financière»<sup>24</sup>. En effet, si le pourcentage de jours dispensés au cours d'une année pour les formations, études ou stages dépasse 12 % du nombre

---

modifiant l'article 5, § 1<sup>er</sup>, du décret du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*.

<sup>18</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, en ce qui concerne l'activation et le suivi du comportement de recherche.

<sup>19</sup> Art. 3 du décret régional wallon du 17 mai 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

<sup>20</sup> Art. 3 de l'ordonnance régionale bruxelloise du 8 décembre 2016 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office.

<sup>21</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>22</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 6°, de la LSRI, inséré par l'article 22, 5°, de la LSSRE.

<sup>23</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 6°, al. 2, de la LSRI.

<sup>24</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 6°, al. 3, de la LSRI.

total de jours de chômage complets indemnisés cette même année dans la région, cette dernière doit accorder une intervention financière à l'autorité fédérale<sup>25</sup>.

En Région flamande, les conditions d'octroi et la définition des dispenses de disponibilité ont été fixées par le décret du 24 avril 2015<sup>26</sup> et un arrêté du Gouvernement flamand du 23 décembre 2016<sup>27</sup>. En Région bruxelloise, l'ordonnance du 8 décembre 2016 confie au Gouvernement bruxellois le soin de déterminer les catégories de demandeurs d'emploi admissibles à la dispense<sup>28</sup>. À notre connaissance, cet arrêté n'a pas encore été adopté.

## Section 2

### Aides et primes à l'emploi

Les régions disposent, désormais, d'une compétence législative importante en matière d'aides et primes à l'emploi. L'objectif de ce transfert a manifestement été de donner aux régions la capacité de constituer leur propre politique de l'emploi, pour répondre au mieux aux spécificités du marché de l'emploi régional.

Cependant, comme nous le verrons, ce transfert ne s'est opéré que partiellement en ce qui concerne la politique – très significative sur un plan budgétaire – des réductions de cotisations sociales. En effet, de façon schématique, seules les réductions de cotisations sociales découlant de la situation personnelle du travailleur (la politique des « groupes cibles ») sont régionalisées. Les réductions « structurelles » découlant du secteur d'activités ou de caractéristiques de l'employeur demeurent, quant à elles, de compétence fédérale.

<sup>25</sup> Pour le calcul de ce pourcentage, les dispenses pour une formation professionnelle préparant à une profession en pénurie et les dispenses octroyées dans le cadre d'une coopérative d'activités ne sont pas prises en considération. Le Conseil d'État a relevé le caractère relativement imprécis de cette « exception à l'exception », pour laquelle les délégués de la présidente du Sénat ont apporté quelques éclaircissements (C.E., avis n° 53.932/AG du 27 août 2013, n° 5-2232/3, *op. cit.*, pp. 36-37).

<sup>26</sup> Art. 34 du décret régional flamand du 24 avril 2015 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État et portant diverses dispositions relatives au domaine politique de l'emploi et de l'économie sociale, modifiant l'article 5, § 1<sup>er</sup>, du décret du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*.

<sup>27</sup> Art. 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 décembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, de l'arrêté royal du 11 mars 2003 fixant l'indemnité minimale applicable à la convention d'immersion professionnelle et de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>28</sup> Art. 4 de l'ordonnance régionale bruxelloise du 8 décembre 2016 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office, insérant un article 4bis dans l'ordonnance du 18 janvier 2001.

## § 1. Politique des « groupes cibles »

Le nouvel article 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7<sup>o</sup>, de la loi de réformes institutionnelles prévoit que les régions sont désormais compétentes en matière de politique axée sur les groupes cibles, répartie en quatre sous-catégories.

### A. Réduction des cotisations patronales

Les régions sont libres d'adapter, de supprimer ou de créer de nouvelles réductions<sup>29</sup> de cotisations patronales de sécurité sociale, établies sur la base de caractéristiques propres aux travailleurs<sup>30</sup>. Elles peuvent, ainsi, modifier les conditions d'octroi, le montant des réductions, la durée... ou créer de « nouveaux groupes cibles ».

Le législateur fédéral avait, ces dernières années, prévu – sans grande coordination d'ailleurs avant que le transfert ne s'annonce<sup>31</sup> – un certain nombre de réductions de cotisations sociales en fonction de « groupes cibles ». Il s'agit ainsi, notamment, des réductions de cotisations sociales pour les jeunes travailleurs faiblement scolarisés<sup>32</sup>, les travailleurs « âgés »<sup>33</sup>, les demandeurs d'emploi de longue durée<sup>34</sup>, les tuteurs<sup>35</sup>, les travailleurs licenciés après un licenciement dans le cadre d'une restructuration<sup>36</sup>, les agents contractuels subventionnés (ACS)<sup>37</sup>, les bénéficiaires de l'aide sociale mis au travail par le CPAS<sup>38</sup>.

Ce transfert de compétences ne concerne, cependant, que les réductions liées aux caractéristiques propres du travailleur. L'État fédéral conserve la com-

<sup>29</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 118.

<sup>30</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7<sup>o</sup>, a, de la LSRI.

<sup>31</sup> En prévision de cette régionalisation de cette compétence des « groupes cibles », le législateur fédéral a adopté une loi du 24 avril 2014 « visant à adapter les réductions des cotisations patronales pour la sécurité sociale à la suite de la sixième Réforme de l'État » (*M.B.*, 23 mai 2014). Cette loi a été exécutée par l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant modification de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand et de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale (*M.B.*, 23 mai 2014). Cette loi n'a pas substantiellement modifié les catégories et les conditions d'intervention, mais a tenté d'intégrer, autant que possible, les nombreuses réductions de cotisations patronales pour « groupes cibles » dans la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>32</sup> Voir la réduction prévue à l'article 346 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>33</sup> Voir la réduction prévue à l'article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 « visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale » ; les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

<sup>34</sup> Voir la réduction prévue à l'article 340 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>35</sup> Voir la réduction prévue à l'article 347bis de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>36</sup> Voir la réduction prévue à l'article 353 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>37</sup> Voir la réduction désormais prévue à l'article 353bis/9 et 10 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>38</sup> Voir la réduction désormais prévue à l'article 353bis/14 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

pétence relative aux réductions de cotisations de sécurité sociale en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou du secteur d'activités.

Par exemple, les réductions (ou l'exemption totale) de cotisations pour les premiers emplois<sup>39</sup> continuent à relever de la compétence fédérale, puisqu'elles résultent d'une caractéristique de l'employeur (ne pas avoir engagé ou avoir engagé un nombre limité de travailleurs préalablement). Suivant les travaux préparatoires, il en est de même en ce qui concerne la « réduction pour les travailleurs ayant un bas salaire » (le « bonus à l'emploi »)<sup>40</sup>.

De même, les réductions liées à la semaine de quatre jours ou à la réduction collective du temps de travail<sup>41</sup>, ainsi que la réduction pour le recrutement d'agents scientifiques ou la modération salariale pour les universités, demeurent de compétence fédérale.

S'agissant de réductions liées au secteur d'activités, les réductions pour le secteur Horeca<sup>42</sup> ou le secteur aérien demeurent également fédérales<sup>43</sup>.

L'État fédéral conserve également la compétence pour les autres réductions de cotisations sociales, ne portant pas sur des « groupes cibles ». Les réductions structurelles des cotisations sociales de sécurité sociale relèvent – tout comme, d'ailleurs, la détermination du taux de cotisations sociales – du pouvoir fédéral<sup>44</sup>.

De manière générale, la détermination des critères d'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés reste dans les attributions de l'État fédéral, en vertu de sa compétence en matière de sécurité sociale. Une réduction de cotisations patronales – ou une suppression pure et simple de celles-ci – par une région ne pourra jamais priver un travailleur de ses droits sociaux en qualité de travailleur assujéti à la sécurité sociale des travailleurs salariés<sup>45</sup>...

Compte tenu de cette nouvelle répartition des compétences, régions et État fédéral seront à même de prévoir, en même temps, des réductions de cotisations sociales.

<sup>39</sup> Voir la réduction prévue à l'article 343 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>40</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 121. Sur un plan logique, il ne nous semble pas évident que cette réduction découle d'une « caractéristique propre à l'employeur » : quelle serait, en effet, cette caractéristique propre à l'employeur, si ce n'est d'employer un travailleur... ayant un bas salaire. Dans la rigueur des principes, il nous semble, dès lors, qu'il s'agit plutôt d'une réduction découlant d'une « caractéristique propre du travailleur ». Ceci étant, il est effectivement plus cohérent d'associer cette réduction – comme le font les travaux préparatoires – aux autres réductions structurelles et de la maintenir, dès lors, dans le giron fédéral. En effet, il s'agit d'une caractéristique (le bas salaire) qui, contrairement aux autres caractéristiques propres aux travailleurs, telles que l'âge, peut être modifiée aisément et s'applique plus à un poste de travail qu'à une personne en particulier.

<sup>41</sup> Voir la réduction prévue aux articles 348 et suivants de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>42</sup> Voir la réduction désormais prévue à l'article 353bis/8 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>43</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 122.

<sup>44</sup> Voir art. 329 à 334 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>45</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 118.

Il n'y a cependant pas, dans la loi spéciale, de règles spécifiques en matière de cumul de ces réductions de cotisations sociales. L'exposé des motifs appelle cependant, sur ce point, au respect des principes de loyauté fédérale et de proportionnalité, soulignant que ceux-ci devraient mener à respecter les règles suivantes :

- une réduction (ou le cumul de plusieurs d'entre elles) ne peut jamais être plus élevée que la cotisation de sécurité sociale totale, ce qui signifie que l'employeur peut, au maximum, n'être redevable d'aucune cotisation patronale;
- la déduction structurelle et le Maribel social doivent être déduits des cotisations avant les réductions « groupes cibles ».

L'exposé des motifs appelle à la conclusion d'accords de coopération sur ce point si cela devait s'avérer nécessaire<sup>46</sup>.

Le texte légal prévoit que les institutions fédérales compétentes pour les cotisations de sécurité sociale restent les seuls opérateurs administratifs et techniques. En d'autres termes, l'ONSS reste seul compétent en tant qu'opérateur technique et administratif pour les mesures de réduction de cotisations patronales décidées par les régions<sup>47</sup>. Il appartiendra donc aux régions de donner leurs instructions à l'ONSS en cette matière.

En termes de rattachement territorial, l'exposé des motifs<sup>48</sup> précise que, la réduction des cotisations visant à diminuer les cotisations de l'employeur, le critère sera celui du « siège d'exploitation » de celui-ci.

## **B. Activation d'allocations de chômage ou d'aide sociale**

La politique d'activation d'allocations de chômage ou de revenus d'intégration, par laquelle un employeur engageant un chercheur d'emploi indemnisé versait une allocation intervenant en complément aux allocations de chômage ou aux allocations d'aide sociale, est, également, régionalisée<sup>49</sup>.

Sont visés les plans Activa et Activa Start, les programmes de transition professionnelle, l'allocation de réinsertion dans l'économie sociale, les allocations de mise à l'emploi temporaire par le CPAS et l'intervention financière lors de l'intérim d'insertion<sup>50</sup>.

Le plan APS-Activa, concernant l'engagement d'agents de prévention et de sécurité, n'est, par contre, pas transféré, cette mesure étant liée à la politique fédérale en matière de sécurité. L'État fédéral pourra donc continuer à subven-

---

<sup>46</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 122.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>49</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7°, b, de la LSRI.

<sup>50</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, pp. 122-123.

tionner ces agents, mais sans pouvoir continuer à recourir à une réduction de cotisations patronales de sécurité sociale ou à une activation d'allocations<sup>51</sup>.

Le texte légal prévoit également que les institutions fédérales compétentes pour les allocations de remplacement (l'ONEM pour le chômage et le SPF Intégration sociale pour le revenu d'intégration) restent les seuls opérateurs techniques et administratifs en ce domaine<sup>52</sup>. Il n'est donc pas envisageable, pour la région, de créer une institution publique à cette fin.

Ces mesures, visant à permettre à l'employeur de déduire le montant de l'allocation de remplacement du montant du salaire, sont, fréquemment, cumulées avec la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale.

Cependant, le critère de rattachement territorial prévu par les travaux préparatoires est le domicile du travailleur<sup>53</sup>. La région compétente sera donc différente lorsqu'une société a son siège d'exploitation dans une région différente de celle du domicile du travailleur. Les réductions de cotisations patronales seront calculées conformément à la législation de la région du siège d'exploitation de la société, tandis que l'activation des allocations le sera en fonction de la législation de la région de domicile du travailleur...

### C. Primes à la reprise du travail

Les régions deviennent également compétentes en matière d'octroi de primes aux chômeurs qui reprennent le travail ou qui suivent une formation professionnelle<sup>54</sup>.

Les primes actuellement existantes sont les suivantes : allocations de formation et de stage, complément de reprise du travail, bonus jeune non marchand, complément de mobilité, complément de garde d'enfants, prime de formation professionnelle et prime de formation Agence locale pour l'Emploi (ALE)<sup>55</sup>.

### D. Octroi de primes dans le cadre du système de formation en alternance

La compétence d'attribution de primes aux employeurs et élèves dans le cadre d'un plan de formation en alternance relève également de la compétence régionale<sup>56</sup>. Cette compétence régionale, qui vise le bonus de démarrage et le bonus de stage<sup>57</sup>, devra se concilier avec la compétence communautaire en matière de formation en alternance.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>52</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7<sup>o</sup>, b, al. 2, de la LSRI.

<sup>53</sup> Exposé des motifs, n<sup>o</sup> 5-2232/1, *op. cit.*, p. 107.

<sup>54</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7<sup>o</sup>, c, de la LSRI.

<sup>55</sup> Exposé des motifs, n<sup>o</sup> 5-2232/1, *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>56</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 7<sup>o</sup>, d, de la LSRI.

<sup>57</sup> Institués par les articles 58 à 61 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations et l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> septembre 2006 relatif aux bonus de démarrage et de stage.

## § 2. Subside pour travailleurs âgés

Les régions sont désormais compétentes en matière d'octroi de subventions pour l'engagement de travailleurs âgés, ainsi que pour la qualité des conditions de travail des travailleurs âgés et l'organisation du travail de ceux-ci<sup>58</sup>. À l'heure actuelle, ce service est assuré, en Wallonie, par le Fonds de l'expérience professionnelle<sup>59</sup>.

Le terme «travailleur âgé» n'est pas défini par la législation. Compte tenu, notamment, du critère pratiqué par la convention collective de travail (CCT) n° 82<sup>60</sup>, il faut vraisemblablement considérer que cette notion vise les travailleurs âgés de 45 ans et plus.

Bien que les travaux préparatoires ne le mentionnent pas, nous supposons que le critère de rattachement territorial est le domicile du «travailleur âgé».

## § 3. Congé-éducation payé

Les régions héritent de la compétence du «système dans lequel les travailleurs ont le droit de s'absenter du travail, avec maintien du salaire, pour suivre des formations agréées»<sup>61</sup>, c'est-à-dire ce qui est communément appelé le «congé-éducation payé».

Elles pourront donc, notamment, déterminer les formations agréées et les conditions pour en bénéficier.

La loi spéciale du 6 janvier 2014 insère un paragraphe *4octies* dans l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit qu'en matière de congé-éducation payé, régions et communautés doivent conclure un accord de coopération pour «l'organisation et la reconnaissance des formations».

Bien que ce point puisse être discuté, il semble plus probable que le critère de rattachement soit celui du domicile du travailleur (puisque le congé-éducation est un droit du travailleur) et non pas celui du siège d'exploitation de l'employeur.

La Région flamande a déjà mis en œuvre une réforme substantielle des aides à l'emploi. Ainsi, la Région flamande a décidé de supprimer les primes à l'embauche de «50 ans et plus», l'Activa Start et l'Activa pour prestations réduites en cas d'incapacité de travail (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016), l'Activa pour les chercheurs d'emploi de longue durée et la réduction pour restructuration (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017). Par décret du 4 mars 2016<sup>62</sup>, la Région flamande a fixé les contours de son nouveau régime d'aides à l'emploi, tandis

<sup>58</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 9<sup>o</sup>, de la LSRI.

<sup>59</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 127.

<sup>60</sup> Voir *infra*.

<sup>61</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 10<sup>o</sup>, de la LSRI.

<sup>62</sup> Décret du 4 mai 2016 relatif à la politique flamande des groupes cibles.

que les modalités concrètes sont déterminées par un arrêté du Gouvernement flamand du 10 juin 2016<sup>63</sup>.

En Région wallonne, le processus d'appropriation des dispositifs d'aide à l'emploi s'est finalisé le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Les bonus de démarrage et de stage ont été abrogés<sup>64</sup>, à l'instar de nombreuses aides, telles que PTP, Activa<sup>65</sup>, etc. Les aides à l'emploi ont été simplifiées par le décret du 2 février 2017 et ses arrêtés d'exécution. Désormais, ces aides à l'emploi correspondent à une allocation de travail, déduite du salaire net du travailleur, au bénéficiaire de l'employeur. Les « groupes cibles » sont limités à quatre : les jeunes travailleurs (moins de 25 ans), les demandeurs d'emploi de longue durée, les travailleurs âgés (à partir de 55 ans)<sup>66</sup>, ainsi que les travailleurs qui cherchent à entrer sur le marché de l'emploi<sup>67</sup>. Ces allocations de travail sont réservées aux travailleurs domiciliés sur le territoire unilingue de langue française. Cela exclut donc, *de facto*, le bénéficiaire de ces aides à l'emploi aux demandeurs d'emploi domiciliés en dehors du territoire de la Région wallonne (sans les Cantons de l'Est).

La Région bruxelloise a, plus récemment encore, adopté une réforme des aides à l'emploi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017<sup>68</sup>. Ces aides prennent également la forme d'une allocation intervenant en déduction du montant net versé au travailleur. Même si les « groupes cibles » définis par la Wallonie s'y retrouvent, la Région bruxelloise a opté pour une approche plus diversifiée des cas d'aides à l'emploi, allant même jusqu'à accorder une allocation au bénéficiaire du demandeur d'emploi inoccupé qui s'installe comme indépendant à titre principal<sup>69</sup>. À nouveau, le critère d'application de ces aides à l'emploi réside dans le domicile (bruxellois) du demandeur d'emploi.

<sup>63</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 10 juin 2016 portant exécution du décret du 4 mars 2016 relatif à la politique flamande des groupes cibles.

<sup>64</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2016 portant exécution du décret du 20 juillet 2016 modifiant diverses législations en rapport avec la formation en alternance.

<sup>65</sup> Voir section 3 (art. 20 à 31) du décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles.

<sup>66</sup> Voir décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles et arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2017 portant exécution du décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles.

<sup>67</sup> Décret du 2 février 2017 relatif au contrat d'insertion et arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2017 portant exécution du décret du 2 février 2017 relatif au contrat d'insertion.

<sup>68</sup> Ordonnance régionale bruxelloise du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi.

<sup>69</sup> Voir art. 27 de l'ordonnance régionale bruxelloise du 23 juin 2017 précitée.

## Section 3

**Titres-services et autres mécanismes  
de mise à l'emploi****§ 1. Titres-services**

L'article 22 accorde également aux régions la compétence en matière de promotion des emplois et services de proximité<sup>70</sup>. Sous cette appellation est visé, principalement, le régime des titres-services. Ce dernier relève désormais de la compétence régionale.

Il s'agit d'une compétence très importante, tant ce mécanisme a pris de l'ampleur depuis sa création au début des années 2000.

L'attribution de compétence est, en outre, particulièrement large, puisqu'elle vise toutes les matières réglées par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, ainsi que ses arrêtés d'exécution. Les régions disposent « tant de la compétence législative que de la compétence de contrôle et d'inspection, de la compétence relative aux agréments, ainsi que de la compétence en matière d'affectation des deniers. [...] Les régions deviennent également compétentes pour les mesures fiscales »<sup>71</sup>.

Le pouvoir fédéral demeure, cependant, compétent pour les dispositions de la loi du 20 juillet 2001 applicables au contrat de travail « titres-services », pour la concertation sociale (notamment des conditions de travail dans le secteur, qui dispose d'une sous-commission paritaire spécifique, n° 322.01) et pour le bien-être au travail, relevant de la compétence fédérale en matière de droit du travail.

En ce qui concerne les titres-services, le critère d'attribution de la compétence territoriale sera lié au « lieu de la prestation » de services, en raison du « fait qu'il s'agit d'une subvention à la consommation pour favoriser les services et emplois de proximité dans une région déterminée »<sup>72</sup>.

Ce critère de rattachement, s'il permet d'éviter une forme de concurrence « sociale » en la matière, imposera donc, le cas échéant, aux sociétés « titres-services » intervenant dans plusieurs régions d'appliquer respectivement les dispositions des régions concernées en fonction du lieu d'exécution des prestations. Il risque d'aboutir à des résultats encore plus étonnants pour les Agences locales pour l'Emploi (ALE). Si celles-ci subsistent et continuent à avoir recours aux titres-services, elles risquent de devoir appliquer des législations régionales

---

<sup>70</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 8<sup>o</sup>, de la LSRI.

<sup>71</sup> Exposé des motifs, n° 5-2232/1, *op. cit.*, p. 127.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 107.

différentes pour les activités spécifiquement «ALE» (fondées sur les dispositions de la région dans laquelle l'ALE est établie) et «titres-services» (en fonction de la région du lieu de prestation du service).

La Région flamande a déjà, par un décret du 24 avril 2015<sup>73</sup>, modifié la loi du 20 juillet 2001 «visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité». Par ce décret, la Région flamande institue un nombre substantiel de sanctions pénales et d'amendes administratives en cas de violation de dispositions de droit social relevant des matières transférées aux régions. À titre d'exemple, pour ce qui concerne les titres-services, l'article 9 du décret sanctionne, d'une amende de 50 à 500 euros, le fait, pour un employeur, de ne pas avoir établi de contrat de travail «titres-services» dans les temps<sup>74</sup>. Dans le même temps, l'article 43 du décret abroge une disposition fédérale similaire figurant dans le Code pénal social (fédéral)<sup>75</sup>.

La conformité de ce décret avec les règles répartitrices de compétences pose question. En effet, le législateur fédéral est resté compétent pour ce qui concerne le droit du travail. Or, ces infractions relèvent, manifestement, de cette compétence fédérale (en tant que «droit pénal social»). Pour preuve, la disposition qui existait antérieurement figurait dans le Code pénal social et nul n'a évoqué, lors des travaux préparatoires de la Sixième Réforme de l'État, que ces dispositions de nature pénale sociale devraient être considérées comme transférées aux régions. Il ne peut, dès lors, être exclu qu'un employeur (ou un de ses préposés ou mandataires) interroge, dans le cadre d'une question préjudicielle, la Cour constitutionnelle sur le respect des règles répartitrices de compétences. Le recours aux compétences implicites ne nous semble pas de nature à justifier ce dépassement des compétences régionales flamandes. Il paraît difficilement défendable que l'abrogation d'une disposition prise par une autre collectivité (en l'occurrence, une disposition du Code pénal social) puisse être considérée comme l'exercice d'une compétence implicite. Partant de ce constat, un traitement différencié (condition du recours valide à l'exercice d'une compétence implicite) ne peut être envisagé. Peut-on, en effet, concevoir qu'un demandeur d'emploi puisse être sanctionné deux fois, par deux collectivités différentes, pour les mêmes faits?

<sup>73</sup> Décret du 24 avril 2015 portant mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État et portant diverses dispositions relatives au domaine politique de l'emploi et de l'économie sociale.

<sup>74</sup> L'article 9 du décret du 24 avril 2015 insère un article 10<sup>quater</sup> dans la loi du 20 juillet 2001, sanctionnant, notamment, «l'employeur, son mandataire ou préposé qui n'établissent pas de contrat de travail titres-services écrit au plus tard dans les deux jours ouvrables à partir du moment où le travailleur est entré en service».

<sup>75</sup> Il s'agit de l'article 177/1 du Code pénal social. Cet article contient également, en son paragraphe 3, une sanction en l'absence d'un contrat de travail titres-services écrit, puisqu'il punit «l'employeur, son préposé ou son mandataire qui, en contravention à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité [...] n'établit pas le contrat de travail titres-services par écrit au plus tard dans les deux jours ouvrables à compter du moment de l'entrée en service du travailleur».

## § 2. Agences locales pour l'Emploi

Les régions sont, à la suite de la Sixième Réforme de l'État, compétentes à l'égard des Agences locales pour l'Emploi (ALE)<sup>76</sup>.

À l'instar des titres-services, la compétence régionale en cette matière est extrêmement large. Elle vise, notamment, l'agrément des ALE, la détermination des catégories d'utilisateurs et des activités autorisées, du nombre d'heures d'activités autorisées, du prix et de la valeur du chèque ALE, du mécanisme de financement, du choix de la société émettrice des chèques, de la réductions d'impôts, etc.

À nouveau, le législateur fédéral demeure compétent pour le droit du travail (contrats de travail ALE, bien-être des travailleurs ALE, etc.). Il le reste également pour le paiement des allocations de chômage et pour la détermination des dispenses de disponibilité liées à l'ALE<sup>77</sup>.

Le texte prévoit que la collectivité fédérale continuera à accorder les allocations de chômage aux bénéficiaires du régime ALE, pour autant, évidemment, que les régions continuent à avoir recours à ce mécanisme. Il est cependant prévu que, si le nombre moyen annuel de personnes mises à l'emploi en ALE est supérieur à 7 466 bénéficiaires en Région wallonne et à 7 291 en Région flamande, la région devra payer, à la collectivité fédérale, un montant de responsabilisation fixé conformément à l'article 35<sup>nonies</sup>, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

En d'autres termes, si le régime ALE se développe plus que ce qu'il n'existe au moment du transfert, la région qui a étendu ce mécanisme sera redevable d'une contribution à l'égard de la collectivité fédérale.

En toute logique, le critère de rattachement devrait résider dans la région de localisation de l'ALE.

## § 3. L'outplacement

Les régions reçoivent également certaines compétences en matière de reclassement professionnel<sup>78</sup>, communément appelé *outplacement*<sup>79</sup>.

La compétence régionale en cette matière est cependant limitée au remboursement des frais de reclassement aux employeurs, à l'imposition de sanc-

<sup>76</sup> Nouvel art. 6, § 1<sup>er</sup>, XI, 11<sup>o</sup>, de la LSRI.

<sup>77</sup> Exposé des motifs, n<sup>o</sup> 5-2232/1, *op. cit.*, pp. 129-130.

<sup>78</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 12<sup>o</sup>, de la LSRI, inséré par l'article 22 de la LSSRE.

<sup>79</sup> L'article 4 de la CCT n<sup>o</sup> 82 définit la procédure de reclassement professionnel comme « un ensemble de services et de conseils de guidance fournis individuellement ou en groupe par un tiers, dénommé ci-après "prestataire de services", pour le compte d'un employeur, afin de permettre à un travailleur de retrouver lui-même et le plus rapidement possible un emploi auprès d'un nouvel employeur ou de développer une activité professionnelle en tant qu'indépendant ».

tions en cas d'absence de reclassement<sup>80</sup> et à l'imposition d'autres conditions que celles figurant dans la CCT n° 51<sup>81</sup> et la CCT n° 82<sup>82</sup> conclues toutes deux au sein du Conseil national du travail.

Paradoxalement, alors que le législateur préparait cette loi relative à la Sixième Réforme de l'État, le régime de reclassement professionnel était profondément remanié par ce qui allait devenir la loi du 26 décembre 2013<sup>83</sup>. Désormais, le régime d'*outplacement* prévu par la CCT n° 82 n'est plus que supplétif<sup>84</sup> par rapport au régime général prévu par la loi du 26 décembre 2013 : il ne s'applique qu'aux travailleurs qui ne peuvent bénéficier du régime général<sup>85</sup>.

Compte tenu du fait que le législateur spécial n'a fait référence qu'aux CCT n°s 51 et 82, il faut en déduire que les régions pourront, désormais, modifier les conditions prévues pour l'*outplacement* dans la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs, lorsqu'il s'agit de conditions qui ne sont pas inscrites dans les CCT précitées.

La référence à des conventions collectives se justifie manifestement par le souci de conserver la compétence des conventions collectives de travail dans le giron fédéral et de confirmer que le droit du travail reste une matière fédérale. Elle est cependant source d'incertitude, en cas de modification ultérieure de ces conventions collectives de travail ou de leurs abrogation et remplacement par les partenaires sociaux.

Les termes « imposition de conditions autres que celles prévues par les deux CCT précitées » risquent également d'être à la source de discussion. À titre exemplatif, l'article 11/5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 5 septembre 2001, tel qu'inséré par l'article 81 de la loi du 26 décembre 2013, prévoit que le travail-

<sup>80</sup> À l'heure actuelle, une amende de 1 800 euros est prévue par l'arrêté royal du 23 janvier 2003 pris en exécution des articles 15 et 17 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs. Le montant de cette amende, versé à l'ONEM, et non au travailleur, a été critiqué en raison de son faible montant, inférieur au coût d'un *outplacement*.

<sup>81</sup> CCT n° 51 du 10 février 1992 relative à l'*outplacement*, conclue au sein du Conseil national du travail.

<sup>82</sup> CCT n° 82 du 10 juillet 2002 relative au reclassement professionnel pour les travailleurs de 45 ans et plus qui sont licenciés, modifiée par la CCT n° 82bis du 17 juillet 2007, conclue au sein du Conseil national du travail.

<sup>83</sup> Loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement.

<sup>84</sup> L'article 89 de la loi du 26 décembre 2013 modifie, en effet, l'article 12 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs, et stipule désormais : « La présente section est applicable aux travailleurs qui ne bénéficient pas des dispositions de la section 1<sup>re</sup> et qui sont occupés par un employeur qui est soumis à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ». Voir H.-F. LENAERTS, « Le droit de la rupture du contrat de travail révolutionné », *Orientations*, 2014/1, p. 16.

<sup>85</sup> La CCT n° 82 ne s'appliquera donc plus, en pratique, que pour les travailleurs de 45 ans et plus, licenciés moyennant un délai de préavis inférieur à trente semaines (ce qui correspond en principe à neuf années d'ancienneté), pour autant que leur employeur soit soumis à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

leur qui bénéficie de l'*outplacement* voit son indemnité réduite de quatre semaines (en vue de financer l'*outplacement*)<sup>86</sup>. Il n'est pas aisé de déterminer si cette déduction de quatre semaines constitue une « condition » de droit à l'*outplacement*. Nous pensons cependant qu'il ne s'agit pas d'une condition, mais plutôt d'une conséquence du droit à l'*outplacement*, de sorte que cette déduction faite sur l'indemnité compensatoire de préavis relève toujours, selon nous, de la compétence fédérale en matière de droit du travail.

Suivant l'exposé des motifs, le reclassement professionnel est lié au « lieu du siège d'exploitation » de l'entreprise l'octroyant au travailleur.

#### § 4. Le recours au travail intérimaire

Les régions se voient également confier des compétences, limitées, en matière de travail intérimaire, puisqu'elles peuvent, à la suite de la loi du 6 janvier 2014<sup>87</sup>, fixer « les conditions dans lesquelles il peut être fait usage du travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail ».

Par ailleurs, chaque communauté et chaque région peuvent également déterminer « les procédures, conditions et modalités selon lesquelles il peut y avoir recours au travail intérimaire au sein de leur service, au sein des personnes morales de droit public qui dépendent des communautés et des régions, au sein du pouvoir subordonné et des centres publics d'action sociale »<sup>88</sup> ainsi que dans les établissements d'enseignement en ce qui concerne le personnel rémunéré ou subventionné par les pouvoirs publics. Cette compétence ne peut cependant porter atteinte à la compétence fédérale en matière du droit du travail<sup>89</sup>.

Nous supposons qu'il faut en déduire que l'autorité communautaire ou régionale ne peut déroger aux conditions de recours à l'intérim<sup>90</sup>, mais peut néanmoins fixer les conditions et les cas dans lesquels il peut y avoir recours à des travailleurs intérimaires dans les organismes régionaux ou communautaires.

<sup>86</sup> Le travailleur peut cependant renoncer au bénéfice de l'*outplacement* et conserver les quatre semaines d'indemnité, s'il en fait la demande, et ce, jusqu'au 31 décembre 2015.

<sup>87</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 13<sup>o</sup>, de la LSRI, inséré par l'article 22 de la LSSRE.

<sup>88</sup> Art. 87, § 4, de la LSRI, inséré par l'article 42 de la LSSRE.

<sup>89</sup> Les dispositions en matière de recours à l'intérim sont prévues par la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

<sup>90</sup> Voir, en ce sens, C.C., 14 juin 2012, n<sup>o</sup> 75/2012.

## Conclusion

Les régions sont, désormais, compétentes pour une part importante de la politique de l'emploi. Cela a des conséquences importantes sur l'assurance chômage, et sur les politiques de remise à l'emploi qui gravitent, souvent, autour des mêmes pôles.

On peut y voir tout autant un danger qu'une opportunité. Le danger est, selon nous, triple. Tout d'abord, la Sixième Réforme de l'État a touché à différents pans de la sécurité sociale, qui constitue la clé de voûte de la solidarité entre les travailleurs. L'assurance chômage n'est évidemment pas, comme le confirme le présent ouvrage, la seule branche de la sécurité sociale impactée. Il n'empêche qu'une brèche se crée dans le caractère unitaire de l'assurance chômage. Il semble manifeste que le contrôle de disponibilité des chômeurs va être fort différent en fonction de la région dans laquelle le chercheur d'emploi est domicilié. Le deuxième danger touche à la complexité croissante de la réglementation, qui est désormais multiple et variée. Comment considérer qu'il puisse y avoir « simplification administrative » lorsqu'un même employeur peut être confronté à quatre législations (trois régionales et une fédérale) distinctes ? Il ne s'agit pas d'un cas d'école : un employeur occupant des travailleurs domiciliés dans les trois régions peut bénéficier d'aides à l'emploi auprès des trois régions (suivant le domicile du travailleur), pour les réductions liées à la situation du travailleur, et aux aides à l'emploi fédérales pour les réductions liées à la situation de l'employeur. Pour peu qu'un travailleur soit domicilié dans les cantons rédimés, l'employeur devra jongler avec cinq législations et avec autant d'organismes compétents. Il n'est pas certain qu'une telle complexité attire particulièrement les investisseurs étrangers. Enfin, il faudra éviter de céder à la tentation « isolationniste » : le caractère variable (et parfois, du reste, incertain) des critères de rattachement permet aux régions de privilégier l'une ou l'autre population. Il convient d'éviter que les décisions prises ne visent qu'à aider les électeurs des représentants régionaux. Pour ne citer, à nouveau, que l'exemple des aides à l'emploi, le recours au critère du domicile du travailleur (précédemment chercheur d'emploi) permet de limiter les bénéficiaires aux seuls habitants d'une région. Si cela peut constituer une opportunité pour les travailleurs habitant dans la même région que celle de leur lieu de travail, il faut être attentif à ne pas céder à la tentation systématique de privilégier ses seuls « régionaux ». Faire perdre aux travailleurs qui traversent une frontière régionale toute possibilité de bénéficier d'une aide en tant que groupe cible constituerait un dangereux dévoilement de la fonction même de cette politique de groupe cible. Celle-ci a vocation à s'appliquer aux travailleurs qui disposent d'une difficulté particulière, pas à créer un *distinguo*, au sein d'une catégorie déterminée, entre les « régionaux » et les autres.

Il y a cependant une opportunité. Il ne peut être nié que les marchés de l'emploi régionaux sont différents. Face à des difficultés distinctes, il peut être

pertinent de chercher à fournir le remède approprié à chaque situation. Les régions ont, désormais, des leviers importants pour participer au redressement de leur marché de l'emploi. Pour certaines, il s'agit donc d'une opportunité unique de développer leur propre politique, répondant aux nécessités des chercheurs d'emploi et des employeurs, en matière de chômage et, donc, inévitablement, d'emploi.