

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.176/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.176/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 maart 2002 door de Minister van Tewerkstelling, Economie, Energie en Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen", heeft op 6 juni 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, de l'Economie, de l'Energie et du Logement, de la Région de Bruxelles-Capitale, le 15 mars 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment de l'accord de coopération du 7 décembre 2001 conclu entre l'Etat, les Régions et la Communauté germanophone concernant le développement des services et des emplois de proximité", a donné le 6 juin 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het verlenen van instemming met het op 7 december 2001 tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap gesloten samenwerkingsakkoord betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen. Dat samenwerkingsakkoord bevat nadere regels betreffende de erkenning, door de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, van de ondernemingen die buurtwerken en -diensten mogen uitoefenen, betreffende de financiële tegemoetkoming die de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betalen aan de ondernemingen die de dienstencheques uitgeven, en ten slotte betreffende de controle op en de evaluatie van het stelsel van buurtdiensten en -banen.

De goedkeuring van het samenwerkingsakkoord is noodzakelijk voor de inwerkingstelling van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, die in een stelsel van dienstencheques voorziet waarmee de gebruiker activiteiten kan vergoeden die door de gewesten of de Duitstalige gemeenschap erkende ondernemingen ⁽¹⁾ leveren ter leniging van "individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen" (zie artikel 2 van die wet).

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft de bevoegdheid van de gewesten (en van de Duitstalige Gemeenschap ⁽²⁾) tot erkenning van de ondernemingen die buurtwerken en -diensten mogen uitvoeren, reeds onderzocht in zijn adviezen 30.519/1 van 7 december 2000 en 31.658/1 van 15 mei 2001 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Wat de diensten betreft die bijstand aan personen verlenen, is een bijkomende erkenning door de overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegde overheid noodzakelijk (artikel 2, laatste lid, van de wet van 20 juli 2001).

⁽²⁾ Die voor wat haar territoriale bevoegdheidsgebied betreft, de bevoegdheden van het Waalse Gewest met betrekking tot de in artikel 6, § 1, IX, bedoelde aangelegenheden uitoefent.

⁽³⁾ Beide adviezen werden gepubliceerd in Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 1281/001.

In het advies 30.519/1 werd daaromtrent het volgende opgemerkt :

"In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die de buurtwerken of -diensten uitvoeren, te gebeuren door de gemeenschappen ⁽⁴⁾ voor zover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽⁵⁾.

In geen geval kan die bevoegdheid worden toegekend aan de overheid, bevoegd overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling aan de gewesten toevertrouwt. De activiteiten van de ondernemingen of de instellingen die buurtwerken of -diensten uitvoeren, betreffen immers niet de arbeidsbemiddeling, maar wel hulp- en dienstverlening die, althans in hoofdzaak, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort ⁽⁶⁾. In 7° van artikel 2 zal derhalve moeten worden gerefereerd aan de overheid die bevoegd is ten aanzien van de in 3° van dat artikel omschreven (of door de Koning te bepalen) dienstverlening, en niet aan de overheid die bevoegd is overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

In het advies 31.658/1 werd daar het volgende aan toegevoegd :

"De stellers van het ontwerp voorzien (...) thans in artikel 2, 6°, van het ontwerp in een erkenning door «de bevoegde overheid, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 1°, en IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen» en, wat de «diensten van hulp (lees : bijstand) aan personen» betreft, in een bijkomende erkenning door «de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980».

Wat betreft de erkenning door «de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980» blijft de vaststelling dat de activiteiten van de in het ontwerp bedoelde ondernemingen of instellingen geen uitstaans hebben met de arbeidsbemiddeling, zodat zulk een erkenning niet bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels.

Een erkenning door de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin aan de gewesten de bevoegdheid inzake economisch beleid wordt verleend, kan in geen geval worden vereist ten aanzien van ondernemingen of instellingen wier activiteiten aansluiten

⁽⁴⁾ Of door het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie in de gevallen dat die entiteiten met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

⁽⁵⁾ Uiteraard kan de federale wetgever niet eenzijdig bepalen dat de gemeenschappen zullen instaan voor die erkenningen, maar zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten.

⁽⁶⁾ Van de in artikel 2, 3°, opgesomde dienstverlening is dit enkel niet zo duidelijk met betrekking tot de "thuishulp van huishoudelijke aard".

bij één van de aangelegenheden die ressorteren onder artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening van die ondernemingen of instellingen sluit immers elke gewestelijke bevoegdheid terzake uit. Hieraan doet niets af het gegeven dat die activiteiten binnen een economisch kader worden uitgeoefend.

Voor ondernemingen wier activiteiten niet aansluiten bij de bijstand aan personen is het vereiste van een erkenning door de overheid bevoegd op grond van artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 weliswaar als zodanig niet onbestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels zo die erkenning kan worden ingepast in de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid. Binnen de hem toegemeten korte termijn ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel niet uit wat (de erkenningsvoorwaarden), gelet op de finaliteit van de buurtwerken of - diensten, zouden kunnen bestaan".

De conclusies uit de zo-even aangehaalde adviezen gelden evenzeer ten aanzien van het samenwerkingsakkoord dat aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad om instemming wordt voorgelegd.

2. Krachtens de artikelen 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 verbinden de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap zich ertoe aan het uitgiftebedrijf een financiële tegemoetkoming te betalen ten voordele van de gebruikers die gevestigd zijn op hun respectieve "grondgebieden", op grond van de dienstencheques die door deze onderneming gevalideerd werden en aan de door hen erkende ondernemingen bezorgd werden.

Ook deze bepaling uit het samenwerkingsakkoord ontbeert bevoegdheidsrechtelijke grondslag.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meermaals heeft op gewezen ⁽⁷⁾, is de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder

⁽⁷⁾ Zie recentelijk nog advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 betreffende een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1463/1).

voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Evenzo behoort de financiering van een beleid tot het regelen van de aangelegenheid waaronder het ressorteert ⁽⁸⁾. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Daaruit volgt dat een samenwerkingsakkoord niet als gevolg mag hebben een overheid te machtigen een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.

Aangezien het stelsel van de buurtdiensten en -banen niet, of althans slechts voor een zeer beperkt deel ⁽⁹⁾, kan worden gekoppeld aan aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn, stuiten ook de artikelen 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord op bevoegdheidsrechtelijke bezwaren.

3. De bepalingen uit het samenwerkingsakkoord betreffende de controle op en de evaluatie van het stelsel van de buurtdiensten en -banen, zijn accessoria van andere bepalingen uit dat akkoord, zodat de sub 1 en 2 opgeworpen bevoegdheidsvragen ook ten aanzien van de eerstgenoemde bepalingen dienen te worden gesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST ⁽¹⁰⁾

Indieningsbesluit

De verwijzingen in het indieningsbesluit naar het advies van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, naar het advies van de Inspectie van Financiën (lees : "inspecteur van financiën") en naar het akkoord (lees : "de akkoordbevinding") van de Minister van Begroting dienen te worden geschrapt.

⁽⁸⁾ Het in vorige voetnoot vermelde advies verwijst in dit verband onder meer naar het arrest nr. 54/96 van het Arbitragehof van 3 oktober 1996.

⁽⁹⁾ Voor zover de buurtdiensten en -banen die geen deel uitmaken van de bijstand aan personen bevoegdheidsrechtelijk zouden kunnen worden gekoppeld aan één van de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid.

⁽¹⁰⁾ De in dit onderdeel gemaakte opmerkingen worden slechts onder voorbehoud gegeven gelet op de opmerkingen betreffende de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Opschrift

Men vervange in de Nederlandse tekst van het opschrift de woorden "goedkeuring van" door de woorden "instemming met".

Artikel 2

Men redigere artikel 2 als volgt :

"Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen".

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération conclu le 7 décembre 2001 entre l'Etat fédéral, les régions et la Communauté germanophone concernant le développement des services et des emplois de proximité. Cet accord prévoit les modalités relatives à l'agrément octroyé par les régions et la Communauté germanophone aux entreprises qui peuvent effectuer des travaux et services de proximité, à l'intervention financière que les régions et la Communauté germanophone paient aux entreprises qui émettent les titres-services et, enfin, au contrôle et à l'évaluation du système des services et emplois de proximité.

L'approbation de l'accord de coopération est nécessaire pour la mise en oeuvre de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, qui prévoit un système de titres-services permettant à l'utilisateur de payer les activités effectuées par les entreprises agréées par les régions ou la Communauté germanophone ⁽¹⁾ afin de répondre à des "besoins individuels personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne" (voir l'article 2 de cette loi).

COMPETENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1. Dans ses avis 30.519/1 du 7 décembre 2000 et 31.658/1 du 15 mai 2001 ⁽²⁾, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà examiné le pouvoir des régions (et de la Communauté germanophone ⁽³⁾) d'agréer les entreprises qui peuvent effectuer des travaux et des services de proximité.

A ce propos, dans l'avis 30.519/1, il a été observé ce qui suit :

⁽¹⁾ En ce qui concerne les services d'aide aux personnes, un agrément supplémentaire octroyé par l'autorité compétente en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est nécessaire (article 2, dernier alinéa, de la loi du 20 juillet 2001).

⁽²⁾ Les deux avis ont été publiés dans les Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 1281/001.

⁽³⁾ La Communauté germanophone exerce, en ce qui concerne sa sphère de compétence territoriale, les compétences de la Région wallonne pour les matières visées à l'article 6, § 1^{er}, IX.

"En tout état de cause, les entreprises ou les organismes qui effectuent les travaux ou services de proximité doivent être agréés par les communautés ⁽⁴⁾, pour autant que cet agrément porte sur le contenu et la qualité des formes de services relevant de la compétence des communautés ⁽⁵⁾.

En aucun cas cette compétence ne peut être attribuée à l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux régions la compétence en matière de placement des travailleurs. En effet, les activités des entreprises ou des organismes qui effectuent des travaux ou services de proximité ne concernent pas le placement des travailleurs, mais bien la prestation d'aide et de services qui, du moins pour l'essentiel, appartient à la compétence des communautés ⁽⁶⁾. Il faudra, dès lors, que l'article 2, 7°, se réfère à l'autorité qui a dans ses attributions, les services définis au 3° de cet article (ou les services qui seront définis par le Roi) et non à l'autorité qui est compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980".

L'avis 31.658/1 y a ajouté les précisions suivantes :

"(...) les auteurs du projet prévoient actuellement à l'article 2, 6°, du projet, un agrément par «l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 1°, et IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles» et, en outre, en ce qui concerne les «services d'aide aux personnes», un agrément par «l'autorité compétente en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée».

En ce qui concerne l'agrément par «l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980», il reste que les activités des entreprises ou des organismes visés dans le projet sont étrangères au placement, de sorte que pareil agrément est incompatible avec les règles répartitrices de compétences.

(4) Ou par la Région wallonne et la Commission communautaire française dans les cas où ces entités exercent certaines compétences de la Communauté française en application de l'article 138 de la Constitution.

(5) Il va sans dire que le législateur fédéral ne peut pas disposer unilatéralement que les communautés se chargeront de ces agréments, mais qu'un accord de coopération devra être conclu à cette fin.

(6) Pour les services énumérés à l'article 2, 3°, cette appartenance est moins évidente en ce qui concerne seulement "l'aide à domicile de nature ménagère".

Un agrément par l'autorité compétente conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue des compétences aux régions en matière de politique économique, ne peut en aucun cas être requis pour des entreprises ou des organismes dont les activités se rapportent à l'une des matières relevant de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, la compétence des communautés concernant le contenu et la qualité des services rendus par ces entreprises ou ces organismes exclut toute compétence régionale en la matière, peu importe que ces activités soient exercées dans un cadre économique.

En ce qui concerne les entreprises dont les activités ne se rapportent pas à l'aide aux personnes, la condition de l'agrément par l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est certes pas incompatible, en tant que telle, avec les règles répartitrices de compétences si cet agrément peut entrer dans les compétences régionales en matière de politique économique. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit toutefois pas en quoi pourraient consister (les conditions d'agrément), vu la finalité des travaux ou services de proximité".

Les conclusions tirées des avis précités s'appliquent également à l'accord de coopération soumis à l'assentiment du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. En vertu des articles 5 et 6 de l'accord de coopération du 7 décembre 2001, les régions et la Communauté germanophone s'engagent à payer à la société émettrice une intervention financière au profit des utilisateurs domiciliés sur leur "territoire" respectif, sur la base des titres-services validés par cette société et remis par les utilisateurs aux entreprises qu'elles ont agréées.

Cette disposition de l'accord de coopération est également dénuée de fondement légal, pour ce qui est de la compétence.

Comme l'a déjà souligné à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, section de législation ⁽⁷⁾, les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens

⁽⁷⁾ Voir, récemment, l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 relatif à un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1463/1).

financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. De même, le financement d'une politique relève de l'acte de "régler" la matière dont elle relève ⁽⁸⁾. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. Il s'ensuit qu'un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité à financer des politiques échappant à son champ de compétence.

Le système des services et emplois de proximité ne pouvant être associé à des matières relevant de la compétence des régions, ou ne pouvant l'être que d'une manière très limitée ⁽⁹⁾, les articles 5 et 6 de l'accord de coopération se heurtent également à des objections tirées de la répartition des compétences.

3. Les dispositions de l'accord de coopération relatives au contrôle et à l'évaluation du système des services et emplois de proximité, sont des accessoires d'autres dispositions de cet accord, de sorte qu'elles soulèvent les mêmes questions de compétence que celles posées aux points 1 et 2.

EXAMEN DU TEXTE ⁽¹⁰⁾

Arrêté de présentation

Il faut supprimer les références faites dans l'arrêté de présentation à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'avis de l'Inspection des finances (lire : "inspecteur des finances") et à l'accord du Ministre du Budget.

⁽⁸⁾ L'avis mentionné dans la note précédente se réfère à cet égard notamment à l'arrêt n° 54/96 de la Cour d'arbitrage du 3 octobre 1996.

⁽⁹⁾ Dans la mesure où les services et emplois de proximité qui ne font pas partie de l'aide aux personnes, pourraient, au regard du droit de la répartition des compétences, être associés à l'une des compétences régionales en matière de politique économique.

⁽¹⁰⁾ Les observations formulées ici ne le sont que sous réserve, compte tenu des observations relatives à la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Intitulé

Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on remplacera les mots "goedkeuring van" par les mots "instemming met".

Article 2

On rédigera l'article 2 comme suit :

"Assentiment est donné à l'accord de coopération du 7 décembre 2001 conclu entre l'Etat fédéral, les régions et la Communauté germanophone concernant le développement des services et des emplois de proximité".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef du section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME