ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 33.508/2
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président, Ministre de l'Emploi, de la politique des Handicapés, des Médias et des Sports du Gouvernement de la Communauté germanophone, le 24 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et la Communauté germanophone concernant le développement des services et des emplois de proximité", a donné le 24 juin 2002 l'avis suivant :

La section de législation ne peut que se référer à l'avis 33.176/1, donné le 6 juin 2002, 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 [1]".

Cet avis s'exprime comme suit :

«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

---

(1) Voyez aussi l'avis 33.250/1 sur un projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même accord.

(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, § 1er, 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.

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 :

"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, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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

---

(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, § 1er, IX.

(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".

placement, de sorte que pareil agrément est incompatible avec les règles répartitrices de compétences.

Un agrément par l'autorité compétente conformément à l'article 6, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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 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

---

(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).

(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.

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.

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".».

---

(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.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS