

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.198/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 december 2003 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement "op het ontwerp van programmawet - dienstencheques", heeft op 4 december 2003 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de bepalingen van het voorontwerp, in zijn geheel genomen - dus ook wat betreft dit ontwerp van amendement - uitvoering geven aan de beslissingen genomen tijdens het begrotingsconclaf in het kader van de begrotingscontrole van de Begroting 2003. Deze beslissingen werden eveneens formeel goedgekeurd op de Ministerraad van 21 februari 2003, samen met het voorontwerp van programmawet.

Vermits het nu aan uw Hoog College voorgelegde nieuwe voorontwerp van programmawet de hierboven geschetste doelstelling verder beoogt te helpen realiseren, en vermits veel van de in het voorontwerp opgenomen maatregelen correcties en/of bijstellingen betreffen van de maatregelen die op 1 januari 2003 in werking zijn getreden, is het de bedoeling van de Regering om ook dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat te laten goedkeuren, zodat het in ieder geval vóór de komende kamerontbinding door het Staatshoofd kan worden bekrachtigd en afgekondigd".

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Binnen de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, en die in casu zelfs korter was dan de wettelijk bepaalde termijn bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de Raad van State zijn onderzoek niet kunnen uitvoeren met de vereiste volledigheid en diepgang. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State dan ook niet stellen dat hem, zelfs binnen het raam van het beperkte onderzoek bedoeld in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geen problemen zijn ontgaan, ook wat betreft de bevoegdheid.

⁽¹⁾ Nu het om een wettekst gaat, kan worden aangenomen dat onder "rechtsgrond" wordt verstaan het zich verdragen met de hogere rechtsregels.

Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

*

* *

1. Het om advies voorgelegde amendement strekt tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, waarbij een regeling betreffende de dienstencheques werd ingevoerd. Over de voorontwerpen die hebben geleid tot die wet, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, respectievelijk op 7 december 2000 en op 15 mei 2001, de adviezen 30.519/1 ² en 31.658/1 ³ gegeven ⁴.

2.1. In het advies 30.519/1 werd het volgende opmerkt:

"In zoverre de ontworpen maatregelen beogen de werkgelegenheid te bevorderen door het aantrekkelijk maken van sociaal nuttig geachte arbeid die thans onvoldoende in het officiële arbeidscircuit aan bod kan komen, kunnen zij worden beschouwd als maatregelen die kaderen binnen het raam van de bevoegdheden van de federale overheid inzake het tewerkstellingsbeleid ⁵. Het ontwerp betreft niet het terrein van de bevoegdheden die inzake dat beleid aan de gewesten zijn toegewezen door artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De in het ontwerp geregelde aangelegenheden hebben immers in het geheel geen uitstaans met de arbeidsbemiddeling of met de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, § 1, IX, 1° en 3°, van die wet) en betreffen evenmin een programma voor wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of daarmee gelijkgestelde personen (artikel 6, § 1, IX, 2°, van die wet).

(²) Parl. St., Kamer, DOC 50 1281/001, 21-26.

(³) Ibid., 27-35.

(⁴) Zie inzake de bevoegdheidsverdeling inzake het tewerkstellingsbeleid ook het advies 34.291/VR van 16 januari 2003, Parl. St., Kamer, DOC 50 0858/002, 3-8.

(⁵) Daarnaast bevat het ontwerp nog accessoire bepalingen die hoofdzakelijk verband houden met de federale bevoegdheid inzake arbeidsrecht (artikel 3, tweede lid) en sociale zekerheid (artikelen 4, tweede lid, en 5).

Evenwel dient te worden vastgesteld dat de activiteiten waarop de buurtwerken en -diensten in eerste instantie ⁶ betrekking kunnen hebben - huishulp van huishoudelijke aard, kinderopvang, hulp aan huis voor bejaarden, zieken of gehandicapten -, geheel of gedeeltelijk zijn te bestempelen als vormen van bijstand aan personen zoals bedoeld bij artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Afhankelijk van de invulling die aan het begrip "huishulp van huishoudelijke aard" wordt gegeven, kan zulke hulp - of althans bepaalde vormen ervan -, worden beschouwd als deel uitmakende van de aangelegenheid van het gezinsbeleid als bedoeld bij artikel 5, § 1, II, 1°, van die wet of van het beleid inzake maatschappelijk welzijn als bedoeld bij artikel 5, § 1, II, 2°, van die wet.

Ook kinderopvang behoort tot het gezinsbeleid waaraan zo-even werd gerefereerd, terwijl de hulp aan huis aan minder-validen en bejaarden dan weer hulpverleningsvormen zijn die onmiskenbaar deel uitmaken van, respectievelijk, het beleid inzake mindervaliden en het bejaardenbeleid als bedoeld bij artikel 5, § 1, II, 4° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook de hulp voor zieken aan huis kan bepaalde vormen van bijstand aan personen aannemen.

Die laatste categorie van hulpverlening kan bovendien, afhankelijk van haar invulling, deel uitmaken van het beleid betreffende de zorgenverstrekking buiten de verplegingsinrichtingen, als bedoeld bij artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De vaststelling dat tewerkstellingsbevorderende maatregelen voornamelijk effect beogen te sorteren in sectoren die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, vermag evenwel als zodanig geen afbreuk te doen aan de federale bevoegdheid terzake. De bevoegdheid van de federale overheid tot het voeren van een tewerkstellingsbeleid is immers niet beperkt tot de sectoren die tot haar bevoegdheid behoren, maar strekt zich ook uit tot de sectoren die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten ressorteren ⁷.

De federale overheid vermag evenwel niet, bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid, de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten te betreden, noch door het nemen van maatregelen binnen het raam van dat beleid de uitoefening van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk te maken ⁸. De maatregelen die door de federale overheid

(6) De Koning kan het toepassingsgebied van de regeling uitbreiden.

(7) De federale bevoegdheid inzake werkgelegenheid staat eraan evenwel niet in de weg dat de gemeenschappen en de gewesten maatregelen kunnen nemen die een tewerkstellingsbevorderend effect hebben voor zover die maatregelen kaderen binnen het raam van het beleid inzake de hen toevertrouwde aangelegenheden, zo bijvoorbeeld, wat de gemeenschappen betreft, het stimuleren van de kwaliteitszorg binnen de welzijnssector of het verruimen van het aanbod binnen die sector.

(8) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, overw. B.8.5 tot B.8.7.

worden genomen, dienen zich te beperken tot het loutere tewerkstellingsaspect en mogen geen inhoudelijke regeling inhouden van de verleende bijstand⁹.

Te dezen bevat het ontwerp uitgebreide bevoegdheidsdelegaties aan de Koning, die onder meer bevoegd wordt gemaakt om het toepassingsgebied van de regeling te specificeren en uit te breiden, en de vorm van de dienstencheques, de nadere regels aangaande de verwerving en het gebruik ervan te bepalen¹⁰.

Het is pas wanneer de Koning gebruik zal hebben gemaakt van de hem toegekende bevoegdheden, dat een volledig oordeel omtrent de conformiteit van het systeem van de dienstencheques met de regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten zal kunnen worden uitgebracht.

In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die de buurtwerken- of diensten uitvoeren, te gebeuren door de gemeenschappen¹¹ voor zover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn¹².

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 behoort¹³. 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".

(9) Althans in zoverre die bijstand ressorteert onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.

(10) Sommige van deze delegaties zijn voor grondwettigheidskritiek vatbaar omdat ze, zonder dat de Koning bij de uitoefening van zijn bevoegdheid aan enig criterium wordt gebonden, op essentiële onderdelen van de regeling betrekking hebben (zie hieromtrent ook het advies L. 25.172/1 van 30 januari 1997, Parl. St. Kamer, 1995-1996, nr. 464/2 en het advies L. 28.075/1/V van 3 en 10 september 1998, Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1912/1).

(11) 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.

(12) 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.

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

In het advies 31.658/1 werd daaraan het volgende toegevoegd:

"De stellers van het ontwerp voorzien wat dit laatste aspect betreft 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 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 die voorwaarden, gelet op de finaliteit van de buurtwerken of -diensten, zouden kunnen bestaan".

2.2. Mede gelet op hetgeen is vooropgesteld in de twee zo-even vermelde adviezen, kan omtrent de ontworpen regeling, met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gefedereerde entiteiten, het volgende worden opgemerkt.

2.2.1. In het ontworpen artikel 2, eerste lid, 6° (artikel 62^{septies} van het ontwerp van programmawet), wordt een erkende onderneming gedefinieerd als "de onderneming

.../...

die de in 3° bedoelde buurtwerken of -diensten levert ¹⁴, die hiertoe erkend is en die daarbij de gebruiker de kwaliteit en de veiligheid garandeert van deze diensten". Naast de in het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, a tot f (lees 1° tot 6°) (artikel 62*decies* van het ontwerp van programmawet), bepaalde erkenningsvoorwaarden, kan de Koning bijkomende erkenningsvoorwaarden bepalen.

Met betrekking tot die erkenning, die volgens de voorgelegde tekst uitsluitend zaak is van de federale overheid, moet worden opgemerkt dat, in zoverre de verstrekte activiteiten betrekking hebben op "bijstand aan personen" in de zin van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ¹⁵, de erkenningsvoorwaarden niet de inhoud of de kwaliteit van de verstrekte dienstverlening kunnen betreffen. De federale overheid kan immers enkel erkenningsvoorwaarden bepalen die verband houden met haar eigen bevoegdheden, met name op het vlak van het tewerkstellingsbeleid en het arbeidsrecht, en niet met de bevoegdheden van de gemeenschappen betreffende de inhoud van de verleende bijstand aan personen. De bevoegdheidstoekenning aan de Koning, in het ontworpen artikel 2, § 2, tweede lid, moet dan ook bevoegdheidsconform worden geïnterpreteerd.

2.2.2. Krachtens het ontworpen artikel 2, § 2, derde lid, kan de federale Staat op verzoek van een gewest of gemeenschap ¹⁶ "via een bilateraal samenwerkingsakkoord" aan alle ondernemingen die in dat gewest of in die gemeenschap als onderneming actief willen zijn in het kader van hoofdstuk II (buurtdiensten en -banen in de huishulp van huishoudelijke aard), bijkomende erkenningsvoorwaarden opleggen voor wat betreft:

⁽¹⁴⁾ Het gaat om "banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen en die betrekking hebben op huishulp van huishoudelijke aard".

⁽¹⁵⁾ In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het Arbitragehof dit begrip op een ruime wijze heeft ingevuld (zie Arbitragehof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.3.3 en B.3.4).

⁽¹⁶⁾ In de bij het amendement gevoegde toelichting wordt evenwel enkel gewag gemaakt van de gewesten. Ook in het ontworpen artikel 2, § 2, vierde lid, wordt slechts gewag gemaakt van "gewestmodaliteiten".

- "- de minimale duur van de arbeidsovereenkomst (minimaal 1 week of 1 maand), indien de arbeidsovereenkomst een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur is, die vereist wordt ten vroegste vanaf de tweede maand, gerekend van datum tot datum, na de eerste dag van tewerkstelling bij die werkgever in het kader van de dienstencheques;
- de minimale gemiddelde wekelijkse arbeidsduur (minimaal 1/3) van de werknemer die dient gerespecteerd te worden, ten vroegste vanaf de derde maand, gerekend van datum tot datum, na de eerste dag van tewerkstelling bij die werkgever in het kader van de dienstencheques;
- de vermindering met maximum 3 maanden van de periode gedurende dewelke afwijkingen op de arbeidsovereenkomsten van de wet van 3 juli 1978 zijn toegestaan".

Die bijkomende voorwaarden hebben betrekking op aangelegenheden die behoren tot het arbeidsrecht dat, zoals in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt bevestigd, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Krachtens de artikelen 39 en 128, § 1, tweede lid, van de Grondwet bepaalt een wet, aangenomen met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet de bevoegdheden, respectievelijk, van de gewesten, en van de gemeenschappen inzake de persoonsgebonden aangelegenheden ¹⁷.

Het Arbitragehof heeft bovendien benadrukt dat het sluiten van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg mag hebben ¹⁸. Er kunnen derhalve slechts samenwerkingsakkoorden worden gesloten voor zover die akkoorden betrekking hebben op bevoegdheden van elke erbij betrokken partij.

Het is derhalve onbestaanbaar met de grondwettelijke regels betreffende de bevoegdheidsverdeling dat een gewone wet de uitoefening van een federale bevoegdheid

⁽¹⁷⁾ Het is dit aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheidsgebied dat in casu relevant is.

⁽¹⁸⁾ Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3; zie ook o.m. advies 18.638 van 13 juli 1988, bij een ontwerp van wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 52 en J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, 875-876, met verdere verwijzingen.

zou ondergeschikt maken aan een verzoek van een gemeenschap of gewest om in een welbepaalde zin te handelen en zou bepalen dat daaromtrent een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten¹⁹. Aldus zou immers een exclusieve federale bevoegdheid worden omgevormd tot een gedeelde bevoegdheid tussen de federale Staat, enerzijds, en de gemeenschappen en de gewesten, anderzijds²⁰.

Conclusie moet derhalve zijn, enerzijds, dat een gewone wet de uitoefening van een federale bevoegdheid niet vermag ondergeschikt te maken aan een initiatief uitgaande van de gemeenschappen of de gewesten en, anderzijds, dat de gemeenschappen en de gewesten niet door middel van een samenwerkingsakkoord kunnen worden betrokken bij de uitoefening van een bevoegdheid die uitsluitend de federale overheid toekomt.

Vraag is overigens of de federale overheid, wanneer zij haar eigen bevoegdheden uitoefent, een gedifferentieerde regeling kan invoeren per gewest of gemeenschap waaronder de dienstverlenende onderneming ressorteert. Zonder die vraag, gelet op de hem toegemeten uiterst korte termijn, exhaustief te hebben kunnen onderzoeken, komt het de Raad van State voor dat hiertegen als zodanig geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar bestaat. Evenwel moet een dergelijke differentiëring - of het creëren van de mogelijkheid ertoe - te verantwoorden zijn vanuit het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. In dit verband moet worden vastgesteld dat in de toelichting bij het amendement geen enkele verantwoording dienaangaande wordt verschaft. Er dient te worden nagegaan of die differentiëring effectief afdoende kan worden verantwoord in het licht van het zo-even aangehaalde beginsel. Indien zulks het

(19) Overigens worden de samenwerkingsakkoorden gesloten door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, en niet door de betrokken wetgevers, die enkel, in de gevallen bepaald in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hun instemming met het samenwerkingsakkoord dienen te betuigen.

(20) Dat wel degelijk aan de gewesten (of, in voorkomend geval, aan de gemeenschappen) een medebeslissingsrecht wordt toegekend, blijkt nog duidelijker uit de bij het amendement gevoegde toelichting, waar wordt vooropgesteld dat elk gewest, volgens de bepalingen van een bilateraal samenwerkingsakkoord gesloten met de federale overheid, voor het geheel van de ondernemingen op zijn grondgebied, ervoor kan opteren ofwel niets te doen, wat wordt "gelijkgesteld met het ongewijzigd aanvaarden van het federaal systeem", ofwel volledig te verzaken aan het afwijkende systeem ten aanzien van de wet op de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978, ofwel, onder bepaalde voorwaarden, bijzondere "modaliteiten" voor te stellen.

geval is, verdient het aanbeveling die verantwoording omstandig in de toelichting bij het amendement weer te geven.

2.2.3. Het ontworpen artikel 10*bis* (artikel 62 (19) van het ontwerp van programmawet) beoogt volgens de toelichting aan de gefedereerde entiteiten de mogelijkheid te bieden om voor andere activiteiten dan huishulp van huishoudelijke aard en binnen bepaalde voorwaarden gebruik te maken van dienstencheques.

Daargelaten de vaststelling dat die bedoeling niet voldoende in dat artikel wordt gearticuleerd, moet worden opgemerkt dat het artikel vooruitloopt op nog te sluiten samenwerkingsakkoorden. Het is in die samenwerkingsakkoorden, die, zoals opgemerkt, worden gesloten door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, dat de in het ontworpen artikel 10*bis* vervatte regeling zal moeten worden opgenomen. De conformiteit van die regeling met de bevoegdheidsverdelende regels zal dienen te worden beoordeeld wanneer de instemmingsakten met die samenwerkingsakkoorden aan de Raad van State, afdeling wetgeving, worden voorgelegd. Nu reeds kan evenwel worden opgemerkt dat het de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk is op welke grond de gewesten bevoegd zijn om banenscheppende activiteiten te selecteren die "inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het dagelijkse leven laten gevoelen", noch op welke grond zij bevoegd zijn om ondernemingen te erkennen die zulke activiteiten uitoefenen.

2.2.4. Het staat niet aan de federale overheid - en nog minder aan de federale wetgever - om eenzijdig een samenwerkingsakkoord op te heffen.

Wel kunnen de bevoegde organen van de onderscheiden uitvoerende machten een samenwerkingsakkoord opzeggen mits inachtneming van een redelijke opzeggingstermijn of eventueel van de in het samenwerkingsakkoord zelf bepaalde opzeggingstermijn. Een opheffing ervan moet evenwel door de contracterende partijen samen, in een nieuw samenwerkingsakkoord, worden gerealiseerd.

In ieder geval dient artikel 62 (23) uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. Buiten het reeds sub 2.2.2, in fine, aangestipte probleem in verband met het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, doen ook een aantal andere bepalingen vragen rijzen op dit vlak.

3.1. Met artikel 62 (16) van het ontwerp van programmawet wordt beoogd een afdeling in te voegen betreffende de "arbeidsovereenkomst dienstencheques". De regeling van die arbeidsovereenkomst bevat afwijkingen ten opzichte van de algemene regeling vervat in de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 en bevat ook onderscheiden naargelang de werknemer behoort tot categorie A of B, onder meer wat betreft de gevolgen van het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en wat betreft de mogelijkheid tot afwijking van artikel 21 van de arbeidswet van 16 maart 1971. Dit verschil in behandeling dient te worden verantwoord.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de afwijkingsmogelijkheid die artikel 62 (22) van de ontworpen programmawet aan artikel 27 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers beoogt toe te voegen.

3.2. Er valt niet in te zien waarom in de overgangsregeling bepaald bij artikel 62 (24) van het ontwerp van programmawet, de periode van respectievelijk zes maanden en drie maanden, bedoeld in respectievelijk artikel 7septies en 7octies, telkens met één jaar wordt verlengd voor de werknemers die reeds prestaties verrichtten onder het stelsel van de dienstencheques vóór 1 januari 2004.

4. Het voorgelegde amendement bevat enkele delegaties aan de Koning die te ruim zijn en waaromtrent de basisregels door de wetgever zelf zouden moeten worden vastgesteld. De ontworpen artikelen 2, § 2, tweede lid (artikel 62decies van de ontworpen programmawet), 7nonies en 7decies ²¹ (artikel 62 (16) van de ontworpen programmawet) dienen in het licht van wat voorafgaat te worden herzien.

⁽²¹⁾ Het tweede lid komt erop neer een onbeperkte delegatie aan de Koning te verlenen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.198/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 2 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement au projet de loi- programme - titres-services", a donné le 4 décembre 2003 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que :

"de bepalingen van het voorontwerp, in zijn geheel genomen - dus ook wat betreft dit ontwerp van amendement - uitvoering geven aan de beslissingen genomen tijdens het begrotingsconclaaf in het kader van de begrotingscontrole van de Begroting 2003. Deze beslissingen werden eveneens formeel goedgekeurd op de Ministerraad van 21 februari 2003, samen met het voorontwerp van programmawet.

Vermits het nu aan uw Hoog College voorgelegde nieuwe voorontwerp van programmawet de hierboven geschetste doelstelling verder beoogt te helpen realiseren, en vermits veel van de in het voorontwerp opgenomen maatregelen correcties en/of bijstellingen betreffen van de maatregelen die op 1 januari 2003 in werking zijn getreden, is het de bedoeling van de Regering om ook dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat te laten goedkeuren, zodat het in ieder geval vóór de komende kamerontbinding door het Staatshoofd kan worden bekrachtigd en afgekondigd".

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard au délai particulièrement bref qui lui est imparti pour donner son avis et qui, en l'occurrence, était même plus bref que le délai légal visé à l'article 84, § 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Conseil d'État n'a pas pu effectuer l'examen exhaustif et approfondi qui s'impose. Dès lors, dans ces circonstances, le Conseil d'État ne peut affirmer que, même dans le cadre de l'examen limité visé à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il n'y aurait pas de problème qui aurait échappé à son attention, y compris sur le plan de la compétence.

⁽¹⁾ S'agissant d'un texte législatif, il peut être admis que l'on entende par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Par conséquent, la circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*
* *

1. L'amendement soumis pour avis vise à modifier la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, par laquelle a été introduite une réglementation relative aux titres-services. Le Conseil d'État, section de législation, a donné les avis 30.519/1 ² et 31.658/1 ³, respectivement les 7 décembre 2000 et 15 mai 2001, sur les avant-projets dont est issue cette loi ⁴.

2.1. L'observation suivante a été formulée dans l'avis 30.519/1 :

"Dans la mesure où elles visent à promouvoir l'emploi en rendant attractif le travail jugé d'utilité sociale, qui est actuellement sous-représenté dans le circuit officiel du travail, les mesures en projet peuvent être considérées comme s'inscrivant dans le cadre des compétences de l'autorité fédérale en ce qui concerne la politique de l'emploi ⁵. Le projet n'empiète pas sur les compétences attribuées aux régions en cette matière par l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, les matières réglées par le projet sont absolument étrangères au placement des travailleurs ou à l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers (article 6, § 1^{er}, IX, 1^o et 3^o, de cette loi), pas plus qu'elles ne concernent un programme de remise au travail de chômeurs complets indemnisés ou de personnes assimilées (article 6, § 1^{er}, IX, 2^o, de cette loi).

(2) Doc. Parl., Chambre, DOC 50 1281/001, 21-26.

(3) Ibid., 27-35.

(4) Voir aussi, sur la répartition des compétences en matière de politique de l'emploi, l'avis 34.291/VR du 16 janvier 2003, Doc. Parl., Chambre, DOC 50 0858/002, 3-8.

(5) Le projet comporte en outre des dispositions accessoires relevant principalement de la compétence fédérale en matière de droit du travail (article 3, alinéa 2) et de sécurité sociale (articles 4, alinéa 2, et 5).

Force est de constater toutefois que les activités auxquelles les travaux ou services de proximité peuvent se rapporter dans un premier temps⁶ - aide à domicile de nature ménagère, garde d'enfants et aide aux personnes âgées, malades ou handicapées à domicile - peuvent être regardées, en tout ou en partie, comme des formes d'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En fonction du sens conféré à la notion d'"aide à domicile de nature ménagère", pareille aide - ou du moins certaines de ses formes - peut être considérée comme étant une matière relevant de la politique familiale, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de cette loi ou de la politique d'aide sociale, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de cette loi.

La garde d'enfants relève également de la politique familiale à laquelle il vient d'être fait référence, alors que l'aide aux personnes handicapées et l'aide aux personnes âgées à domicile, quant à elles, sont incontestablement des formes d'aide qui relèvent respectivement de la politique des handicapés et de la politique du troisième âge, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 4° et 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'aide aux personnes malades à domicile peut également présenter certaines caractéristiques de l'aide aux personnes.

En fonction de l'interprétation qui en est faite, l'aide aux personnes malades à domicile peut en outre relever de la politique de dispensation de soins au dehors des institutions de soins, au sens de l'article 5, § 1^{er}, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La constatation que des mesures de promotion de l'emploi entendent principalement sortir leurs effets dans des secteurs relevant de la compétence des communautés n'ôte rien à la compétence fédérale en la matière. C'est que la compétence qu'a l'autorité fédérale de mener une politique de l'emploi ne se limite pas aux secteurs relevant de sa compétence, mais s'étend également aux secteurs du ressort des communautés et des régions⁷.

Toutefois, en poursuivant sa politique de l'emploi, l'autorité fédérale ne peut pas empiéter sur les compétences réservées aux communautés et aux régions, ni prendre des mesures dans le cadre de cette politique qui rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires ou régionales⁸. Les mesures prises par l'autorité fédérale doivent se limiter au simple aspect de l'emploi et ne peuvent pas réglementer sur le fond l'aide accordée⁹.

(6) Le Roi peut étendre le champ d'application du régime.

(7) La compétence fédérale en matière d'emploi ne fait toutefois pas obstacle à ce que les communautés et les régions puissent prendre des mesures de promotion de l'emploi, pour autant que ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la gestion des matières qui leur sont confiées, comme par exemple, en ce qui concerne les communautés, l'incitation à l'amélioration qualitative dans le secteur de l'aide sociale ou l'élargissement de l'offre dans ce secteur.

(8) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n 58/95, 12 juillet 1995, considérants B.8.5 à B.8.7.

(9) Du moins dans la mesure où cette aide relève de la compétence des communautés.

En l'espèce, le projet délègue des compétences étendues au Roi en L'habilitant notamment à définir et à étendre le champ d'application du régime et à fixer la forme des titres-services ainsi que leurs modalités d'acquisition et d'utilisation¹⁰.

Ce n'est que lorsque le Roi aura fait usage des pouvoirs qui Lui sont conférés qu'il sera possible d'émettre un avis exhaustif sur la conformité du système des titres-services aux règles déterminant les compétences distinctes de l'État fédéral, des communautés et des régions.

En tout état de cause, les entreprises ou les organismes qui effectuent les travaux ou services de proximité doivent être agréés par les communautés¹¹, pour autant que cet agrément porte sur le contenu et la qualité des formes de services relevant de la compétence des communautés¹².

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 communautés¹³. 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".

(10) Certaines de ces délégations pourraient susciter des critiques d'ordre constitutionnel, dès lors qu'elles portent sur des éléments essentiels du régime, sans que le Roi ne soit lié par aucun critère dans l'exercice de sa compétence (voir également à ce propos l'avis 25.172/1 du 30 janvier 1997, Doc. parl., Chambre, 1995- 1996, n° 464/2, et l'avis 28.075/1/V des 3 et 10 septembre 1998, Doc. parl., Chambre, 1998-1999, n° 1912/1).

(11) 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.

(12) 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.

(13) 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".

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

"En ce qui concerne ce dernier point, 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.

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'État, section de législation, n'aperçoit toutefois pas en quoi pourraient consister ces conditions, vu la finalité des travaux ou services de proximité".

2.2. Eu égard, notamment, aux énonciations des deux avis précités, le texte en projet peut faire l'objet des observations suivantes du point de vue de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées.

.../...

2.2.1. L'article 2, alinéa 1^{er}, 6°, en projet (article 62*septies* du projet de loi-programme) définit une entreprise agréée comme "l'entreprise qui fournit les travaux ou services de proximité visés au 3°) ¹⁴, qui est agréée à cette fin et qui garantit la qualité et la sécurité de ceux-ci à l'utilisateur". Outre les conditions d'agrément fixées par l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, a à f (lire : 1° à 6°), en projet (article 62*decies* du projet de loi-programme), le Roi peut déterminer des conditions d'agrément supplémentaires.

En ce qui concerne cet agrément qui, selon le texte à l'examen, relève exclusivement de l'autorité fédérale, il y a lieu d'observer que, dans la mesure où les activités fournies ont trait à "l'aide aux personnes" au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ¹⁵, les conditions d'agrément ne peuvent concerner ni le contenu ni la qualité des services fournis. En effet, l'autorité fédérale ne peut déterminer les conditions d'agrément que pour ce qui entre dans ses propres compétences, notamment en matière de politique de l'emploi et de droit du travail, et non pour les compétences des communautés relatives au contenu de l'aide accordée aux personnes. Il faut dès lors interpréter l'attribution de compétence faite au Roi par l'article 2, § 2, alinéa 2, en projet, conformément aux règles répartitrices de compétences.

2.2.2. L'article 2, § 2, alinéa 3, en projet, prévoit qu'à la demande d'une région ou d'une communauté ¹⁶, l'État fédéral peut "par le biais d'un accord de coopération bilatéral" imposer à toutes les entreprises qui veulent être actives dans cette région ou cette communauté comme entreprise dans le cadre du chapitre II (Services et emplois de proximité dans le secteur de l'aide à domicile de nature ménagère) des conditions d'agrément supplémentaires en ce qui concerne :

- "- la durée minimale du contrat de travail (minimum 1 semaine ou 1 mois), si le contrat de travail est un contrat de travail à durée déterminée, qui est exigée au plus tôt à partir du 2^{ème} mois, avec comptabilisation de date à date, après le premier jour de travail auprès de cet employeur dans le cadre des chèques-services ;

(14) Il s'agit d' "activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne et qui concernent l'aide à domicile de nature ménagère".

(15) À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour d'arbitrage a défini cette notion d'une manière large (voir Cour d'arbitrage, n° 33/2001, 13 mars 2001, B.3.3 et B.3.4).

(16) La justification de l'amendement ne fait toutefois mention que des régions. L'article 2, § 2, alinéa 4, en projet, fait lui aussi seulement état de "modalités régionales".

- la durée de travail hebdomadaire moyenne minimale (minimum 1/3) du travailleur qui doit être respectée au plus tôt à partir du 3^{ème} mois, avec comptabilisation de date à date, après le premier jour de travail auprès de cet employeur dans le cadre des chèques-services ;
- la réduction de maximum trois mois de la période pendant laquelle des dérogations à la loi du 3 juillet 1978, sont autorisées".

Ces conditions supplémentaires concernent des matières qui relèvent du droit du travail, qui est de la compétence de l'autorité fédérale, comme le confirme l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Selon les articles 39 et 128, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité spéciale prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, détermine les compétences, respectivement des régions et des communautés, en ce qui concerne les matières personnalisables ¹⁷.

La Cour d'arbitrage a souligné en outre que la conclusion des accords de coopération, prévus par l'article 92*bis* de la loi spéciale, ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ¹⁸. Des accords de coopération ne peuvent donc être conclus que dans la mesure où ils portent sur des compétences relevant de chacune des parties concernées.

Il y a donc incompatibilité entre les règles constitutionnelles de répartition des compétences et le fait qu'une loi ordinaire subordonne l'exercice d'une compétence fédérale à la demande d'une communauté ou d'une région d'agir dans un sens bien précis

⁽¹⁷⁾ C'est ce domaine de compétence attribué aux communautés qui est pertinent en l'espèce.

⁽¹⁸⁾ Cour d'arbitrage, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3; voir aussi notamment l'avis 18.638 du 13 juillet 1988 sur un projet de loi "modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", Doc. Parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 52 et J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving, Anvers, Maklu, 1999, 875-876, et autres références.

et impose de conclure un accord de coopération à ce sujet ¹⁹. Cela reviendrait en effet à faire d'une compétence fédérale exclusive une compétence partagée entre l'État fédéral, d'une part, et les communautés et les régions, d'autre part ²⁰.

Force est dès lors de conclure, d'une part, qu'une loi ordinaire ne peut subordonner l'exercice d'une compétence fédérale à une initiative émanant des communautés ou des régions et, d'autre part, que les communautés et les régions ne peuvent être associées, par la voie d'un accord de coopération, à l'exercice d'une compétence revenant exclusivement à l'autorité fédérale.

La question est de savoir, au demeurant, si l'autorité fédérale peut en exerçant les compétences qui sont les siennes, instaurer des règles différenciées selon la région ou la communauté à laquelle ressortit l'entreprise prestataire de services. Sans avoir pu consacrer un examen exhaustif à la question en raison du délai extrêmement bref qui lui a été imparti, le Conseil d'État n'aperçoit pas d'objection de compétence qui s'y opposerait. Une telle différenciation - ou la mise en place de la possibilité d'opérer celle-ci - doit néanmoins pouvoir se justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il faut constater à cet égard que les développements de l'amendement ne fournissent pas la moindre justification à ce propos. Il y aura lieu de vérifier si la différenciation en question peut effectivement se justifier de manière adéquate au regard du principe précité. Dans l'affirmative, il est recommandé de faire figurer cette justification de manière détaillée dans les développements de l'amendement.

(19) Les accords de coopération sont du reste conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, et non par les législateurs concernés qui doivent seulement donner leur assentiment à l'accord de coopération, dans les cas déterminés à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

(20) L'attribution effective d'un pouvoir de codécision aux régions (ou, le cas échéant, aux communautés) se dégage encore plus nettement des développements de l'amendement, selon lesquels chaque région peut, aux termes d'un accord de coopération bilatéral conclu avec les autorités fédérales, prendre pour l'ensemble des entreprises établies sur son territoire, l'option soit de ne rien faire, ce qui "est assimilé à accepter sans modifications le régime fédéral", soit de renoncer totalement à l'application du régime dérogatoire par rapport à la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, soit, sous certaines conditions, de proposer des "modalités" particulières.

2.2.3. Selon les développements, l'article 10*bis*, en projet (article 62 (19) du projet de loi-programme), entend offrir aux entités fédérées la possibilité d'appliquer le système des titres-services, sous certaines conditions, pour d'autres activités que l'aide à domicile de nature ménagère.

Indépendamment du fait que l'article précité ne traduit pas suffisamment cette intention, force est d'observer que cet article préjuge des accords de coopération qui doivent encore être conclus. C'est dans ces accords de coopération qui, comme il a été remarqué, devront être conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, qu'il conviendra d'intégrer les dispositions figurant à l'article 10*bis*, en projet. Le contrôle de la conformité de ces dispositions avec les règles répartitrices de compétences devra s'effectuer lorsque les actes d'assentiment à ces accords de coopération seront soumis au Conseil d'État, section de législation. Il convient de relever dès à présent que le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas à quel titre les régions auraient la compétence de sélectionner des activités créatrices d'emploi qui "visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne", ni ce qui les habiliterait à agréer les entreprises qui exercent de telles activités.

2.2.4. Il n'appartient pas au pouvoir fédéral - et encore moins au législateur fédéral - d'abroger unilatéralement un accord de coopération.

Par contre, les organes compétents des différents pouvoirs exécutifs peuvent dénoncer un accord de coopération moyennant le respect d'un délai de préavis raisonnable ou, le cas échéant, d'un délai de préavis prévu par l'accord de coopération même. Toutefois, l'abrogation de celui-ci doit être réalisée conjointement par les parties contractantes dans un nouvel accord de coopération.

L'article 62 (23) devra en tout cas être omis du projet.

3. Outre le problème déjà évoqué à la fin du point 2.2.2. concernant le principe d'égalité et de non-discrimination, d'autres dispositions soulèvent également des questions sur ce point.

3.1. L'article 62 (16) du projet de loi-programme entend insérer une section concernant le "contrat de travail titres-services". Le régime relatif à ce contrat de travail comporte des dérogations au régime général prévu par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et opère également des distinctions selon que le travailleur relève de la catégorie A ou B, notamment à l'égard des conséquences liées à la conclusion de contrats de travail pour une durée déterminée et de la possibilité de déroger à l'article 21 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Cette différence de traitement devra être justifiée.

Il en est de même pour la dérogation à l'article 27 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, que l'article 62 (22) du projet de loi-programme entend insérer dans cette loi.

3.2. On n'aperçoit pas pourquoi, pour les travailleurs qui ont déjà fourni des prestations sous le régime des titres-services avant le 1er janvier 2004, le régime transitoire prévu par l'article 62 (24) du projet de loi-programme proroge, chaque fois pour une durée d'un an, la période de six mois et de trois mois visée respectivement à l'article 7septies et 7 octies.

4. L'amendement à l'examen contient quelques délégations au Roi dont la portée est trop large et dont les règles de base devraient être fixées par le législateur même. Les articles 2, § 2, alinéa 2 (article 62decies du projet de loi-programme), 7nonies et 7decies²¹ en projet (article 62 (16) du projet de loi-programme) devraient être revus en tenant compte de ce qui précède.

⁽²¹⁾ L'alinéa 2 revient à accorder une délégation illimitée au Roi.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de l'égislation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME