SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.537/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi et du Commerce extérieur de la Région wallonne, le 6 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération du 19 juin 2004 relatif à l'abrogation de l'accord de coopération du 7 décembre 2001 entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif au développement des services et emplois de proximité", a donné le 28 décembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

La section de législation du Conseil d'État saisie le 23 juin 2004, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "approuvant l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'abrogation de l'accord de coopération du 7 décembre 2001 entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif au développement des services et emplois de proximité" a donné le 27 juillet 2004 l'avis suivant :

"PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet l'assentiment, par le législateur fédéral, à l'accord de coopération conclu le 19 juin 2004 entre l'État fédéral et la Communauté germanophone relatif à l'abrogation de l'accord de coopération du 7 décembre 2001, conclu entre les mêmes parties.

L'accord de coopération du 7 décembre 2001 relatif au développement de services et emplois de proximité, qui est abrogé avec effet au 1er janvier 2004, réglait l'agrément, par les régions et la Communauté germanophone, des entreprises compétentes pour fournir des services et travaux de proximité, l'intervention financière à verser par les régions et la Communauté germanophone aux entreprises émettrices des titres-service, et enfin, le contrôle et l'évaluation du système des services et d'emplois de proximité.

Outre l'abrogation de l'accord de coopération du 7 décembre 2001, l'accord de coopération du 19 juin 2004 comporte des mesures transitoires accompagnant cette abrogation (voir les articles 2 et 4 de l'accord) et de nouveaux engagements de l'État fédéral (article 3) ainsi que des régions et de la Communauté germanophone (article 5).

L'accord de coopération entre en vigueur «dès l'instant où le Parlement fédéral, les Parlements régionaux et le Conseil de la Communauté germanophone l'ont ratifié» (article 6).

COMPÉTENCE

1. Comme le Conseil d'État l'a relevé à plusieurs reprises [(1)], l'établissement d'un système de titres-services qui vise à promouvoir l'emploi en rendant attractif le travail jugé d'utilité sociale, qui est actuellement sous-représenté dans le circuit officiel du travail, peut être considéré comme s'inscrivant dans le cadre des compétences de l'autorité fédérale en ce qui concerne la politique de l'emploi.

Un tel système de titres-services ne relève pas de la compétence attribuée aux régions en matière de politique de l'emploi, puisqu'il est absolument étranger au placement des travailleurs ou à l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers (article 6, § 1er, IX, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et ne concerne pas davantage un programme de remise au travail des demandeurs d'emplois inoccupés (article 6, § 1er, IX, 2°, de la même loi).

Les activités concernées par les titres-services, à savoir les prestations de travaux ou de services de proximité, c'est-à-dire «les 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» (article 2, § 1er, 3°, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité) peuvent être considérées, en tout ou en partie, comme des formes d'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette constatation n'ôte cependant rien à la compétence de l'autorité fédérale en la matière. En effet, 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 régions.

Toutefois, en poursuivant sa politique de l'emploi, l'autorité fédérale ne peut pas empiéter sur les compétences attribuées aux communautés et aux régions, ni prendre des mesures dans le cadre de cette politique qui rendraient impossible ou

---

(1) Voir les avis 30.519/1 et 31.658/1 donnés par la section de législation du Conseil d'État le 7 décembre 2000 et le 15 mai 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, ainsi que l'avis 36.198/1 donné le 4 décembre 2003 sur un projet d'amendement au projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2003, l'avis 36.330/1 donné le 29 décembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services et l'avis 36.510/VR donné le 12 février 2004 sur un avant-projet de décret «houdende dienstencheques». Voir également les avis donnés sur les décrets et l'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du 7 décembre 2001, à savoir l'avis 33.176/1 (pour la Région de Bruxelles-Capitale), 33.250/1 (pour la Région flamande), 33.508/2 (pour la Communauté germanophone) et 33.689/2 (pour la Région wallonne).

exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires ou régionales [2]. 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 accordée [3].

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].

2. Il résulte de ce qui précède que les régions [6] n'ont aucune compétence en matière de titres-services. Tout au plus, pourraient-elles agréer des entreprises qui effectuent des travaux ou services de proximité, pour autant que ces travaux et services relèvent de compétences régionales et que l'agrément concerne le contenu et la qualité de ces travaux et services et non, par exemple, le droit social. Compte tenu cependant de la définition des «travaux et services de proximité», le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi ils pourraient se rattacher à des matières régionales.

N'étant pas compétentes en la matière, les régions ne peuvent davantage financer le système des titres-services en payant à la société émettrice quelque intervention financière que ce soit.

C'est donc à juste titre que l'accord de coopération examiné abroge l'accord de coopération du 7 décembre 2001, qui ne respectait pas les règles de répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions, puisqu'il prévoyait :

- l'agrément des entreprises par les régions et la Communauté germanophone (article 2) [7];

---

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

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

(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) Et la Communauté germanophone en tant qu'elle exerce, dans sa sphère de compétence territoriale, les compétences de la Région wallonne pour les matières visées à l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(7) L'on notera que le principe de l'agrément des entreprises par l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1°, et IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui était prévu à l'article 2, alinéa 1er, 6°, de la loi du 20 juillet 2001, a été supprimé à partir du 1er janvier 2004 par l'article 68 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

- l'intervention financière des régions et de la Communauté germanophone dans le système des titres-services (articles 5 et 6).

3. L'article 3 de l'accord de coopération examiné dispose que si l'autorité fédérale veut élargir la liste des activités qui sont considérées comme de l'aide à domicile de nature ménagère [8], elle devra prendre contact au préalable avec les régions et la Communauté germanophone en vue de leur avis formel.

Cet article doit être omis puisque, comme mentionné au point 2, les régions n'ont pas de compétence en matière de titres-services.

4. L'article 4 de l'accord de coopération examiné prévoit que malgré la fin de l'intervention financière des régions dans le système des titres-services, les régions et la Communauté germanophone continuent à payer à la société émettrice une intervention de 8,68 euros par titre-service qui a été acheté en 2003 et utilisé comme moyen de payement en 2004.

Cette règle s'explique par le fait que ce n'est qu'au 1er janvier 2004 qu'a produit ses effets la modification, par l'arrêté royal du 9 janvier 2004, de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, qui prévoyait que le montant total des interventions publiques «est égal à 17,36 EUR par titre-service dont une moitié est due, en exécution de l'article 5 de l'Accord de Coopération, par les autorités compétentes, et l'autre moitié par l'État fédéral».

Même si la logique, voire l'utilité, d'une telle mesure transitoire peut se comprendre, elle ne peut cependant être admise. En effet, comme rappelé au point 2, l'intervention financière des régions ne respecte pas les règles de répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. L'article 4 doit donc être omis.

CONFORMITÉ AUX NORMES JURIDIQUES SUPÉRIEURES

L'article 6 de l'accord de coopération soumis à assentiment doit être revu afin de tenir compte que, selon l'article 92*bis*, § 1, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 [9], l'assentiment donné à un accord de coopération est l'oeuvre du pouvoir législatif de chacune des parties à cet accord. Le vote au sein des assemblées délibérantes ne suffit pas, conformément à l'article 36 de la

---

(8) L'article 2, § 1er, 3°, de la loi du 20 juillet 2001 dispose, en son alinéa 2, que : «Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer ce qu'il faut entendre par l'aide à domicile de nature ménagère».

(9) En vertu des articles 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone, moyennant les adaptations nécessaires.

Constitution, à l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'article 6 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et à l'article 7 de la loi du 31 décembre 1983 pour procurer l'assentiment requis." (10)

---

(10) Avis 37.468/VR/V.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS