

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.047/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi et du Commerce extérieur de la Région wallonne, le 25 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006 ^(*), sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé : «I.D.E.S.S.»", a donné le 11 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une télécopie du 2 août 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 de l'avant-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.

Formalités préalables

1. L'avant-projet examiné constitue, à tout le moins pour partie, un programme de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés. L'un des deux objectifs des services de proximité à finalité sociale est la création d'emplois (article 1^{er}, 2°, de l'avant-projet). La définition du travailleur (article 1^{er}, 3°) renvoie également, comme le relève l'exposé des motifs, aux "publics les plus fragilisés sur le marché de l'emploi wallon". Les conditions d'agrément des IDESS révèlent encore que l'un des objectifs poursuivis est de fournir un emploi à des personnes qui en sont dépourvues (voir notamment l'article 4, 9° et 10°).

L'article 6, § 3bis, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoit qu'une concertation doit associer les gouvernements concernés et l'autorité fédérale pour "les initiatives concernant les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés".

Il peut être admis, au regard de l'échange de courrier intervenu entre le Ministre de l'Économie wallon et le Ministre fédéral de l'Emploi, communiqué par le délégué du ministre, que la formalité a été accomplie.

Observations générales

1. La section de législation du Conseil d'État a déjà, à de nombreuses reprises, rappelé que, pour respecter les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteil et le Gouvernement, les éléments essentiels de la

.../...

réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

Ne sont pas conformes à ces principes :

- l'habilitation faite au Gouvernement d'étendre ou de restreindre les définitions de service de proximité à finalité sociale, de travailleur et de bénéficiaire, et partant le champ d'application de l'avant-projet (article 1^{er}, alinéa 2), même si la disposition précise que, pour ce faire, il prend en considération d'éventuelles modifications apportées aux réglementations visées. L'habilitation n'est en effet pas limitée à l'adaptation du texte nécessitée par la modification de la réglementation à laquelle il se réfère;
- l'habilitation faite au Gouvernement de préciser les conditions d'agrément (article 4, alinéa 3), d'autant plus que le Gouvernement est déjà habilité à définir certains éléments de ces conditions (voir notamment l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, 3°, 5°, 8°, 9° et 11°);
- l'habilitation faite au Gouvernement de déterminer la procédure d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'agrément (article 6);
- l'habilitation faite au Gouvernement de déterminer les procédures de recours (article 8);
- l'habilitation faite au Gouvernement de déterminer le montant des subventions (articles 13 et 14);
- l'habilitation faite au Gouvernement de définir la notion d'effectif de référence (article 16);
- l'habilitation faite au Gouvernement de fixer les modalités de suspension et de retrait des subventions (article 21);

.../...

- l'habilitation faite au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur du décret en projet (article 24).

Ces dispositions doivent être complétées pour fixer les règles essentielles régissant les matières auxquelles elles se rapportent ⁽¹⁾.

Il convient en outre que le décret fixe lui-même les règles essentielles de fonctionnement de la commission qu'il institue (article 12, § 2).

2. La répartition des compétences dans la matière de l'emploi est particulièrement subtile.

Selon la Note au Gouvernement, l'avant-projet de décret vise notamment à "compléter le dispositif "Titres-Services" qui n'offre de réponse que sur un nombre relativement limité de domaines d'activités". La matière des "Titres-Services" est réglée par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. La section de législation du Conseil d'État a confirmé la compétence de principe de l'autorité fédérale pour adopter cette législation :

"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 ⁽²⁾. 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

⁽¹⁾ Voir en ce sens, notamment, les avis 36.038/2, donné le 17 novembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 11 mars 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi, Doc. C.R.W., session 2003-2004, n° 639/1, et 36.747/4, donné le 22 mars 2004, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des services "Espaces-Rencontres", Doc. C.R.W., session 2003-2004, n° 704/1; 37.051/1, donné le 18 mai 2004, sur un avant-projet de décret houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma voor de meerwaardeconomie.

⁽²⁾ L'avant-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).

concernant l'occupation des travailleurs étrangers (article 6, § 1^{er}, IX, 1° et 3°, 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°, de cette loi)." ⁽³⁾.

Cette analyse a été confirmée par la suite. Ainsi, dans son avis 39.537/2, donné le 28 décembre 2005, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "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", la section de législation du Conseil d'État émettait les observations suivantes relatives à la répartition des compétences :

"1. Comme le Conseil d'État l'a relevé à plusieurs reprises ⁽⁴⁾, 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, § 1^{er}, 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, § 1^{er}, IX, 2°, de la même loi).

⁽³⁾ Avis 30.519/1, donné le 7 décembre 2000, Doc. parl., Chambre, session 2000-2001, n° 1281/1.

⁽⁴⁾ 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).

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, § 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires ou régionales ⁽⁵⁾. 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 ⁽⁶⁾.

En tout état de cause, les entreprises ou les organismes qui effectuent les travaux ou services de proximité doivent être agréés par les communautés ⁽⁷⁾, pour autant que cet agrément porte sur le contenu et la qualité des formes de services relevant de la compétence des communautés ⁽⁸⁾.

2. Il résulte de ce qui précède que les régions ⁽⁹⁾ 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.

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

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

(7) 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.

(8) 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.

(9) 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, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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) ⁽¹⁰⁾;
- 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 ⁽¹¹⁾, 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 paiement en 2004.

Cette règle s'explique par le fait que ce n'est qu'au 1^{er} 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

⁽¹⁰⁾ L'on notera que le principe de l'agrément des entreprises 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, qui était prévu à l'article 2, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 20 juillet 2001, a été supprimé à partir du 1^{er} janvier 2004 par l'article 68 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

⁽¹¹⁾ L'article 2, § 1^{er}, 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".

des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. L'article 4 doit donc être omis."

3. La Région wallonne peut néanmoins fonder sa compétence pour légiférer en matière d'emplois de proximité sur l'article 19 de l'accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, auquel le décret du 16 mars 2006 a porté assentiment ⁽¹²⁾.

La détermination du législateur compétent en matière d'emploi dépendra en effet souvent des modalités concrètes de la mise en oeuvre. Ainsi, la Cour d'arbitrage a validé la compétence de l'autorité fédérale pour adopter la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail A.L.E., au terme d'une analyse minutieuse du dispositif mis en place, concluant :

"Une analyse de l'ensemble des dispositions entreprises permet de constater que, nonobstant le cadre contractuel - spécifique - mis en place par la loi du 7 avril 1999, le régime des agences locales pour l'emploi demeure une mesure d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs, plutôt qu'un " placement " ou une "remise au travail", car l'ensemble du système se déroule en dehors des circuits ordinaires du travail, étant donné notamment la définition restrictive du type d'activités concernées, le nombre d'heures autorisées et le mode de rémunération de ces activités.

Les dispositions entreprises doivent donc être considérées comme une réglementation en matière de chômage." ⁽¹³⁾

4. Par ailleurs, la section de législation a eu l'occasion de rappeler à différentes reprises que le législateur wallon ne peut, dans un texte régional relatif à la politique de l'emploi, aborder des matières communautaires telles que la formation professionnelle, qui relève de la reconversion et du recyclage professionnel visés à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (voir à cet

⁽¹²⁾ Voir l'avis 38.634/VR/V, donné le 19 juillet 2005, sur un avant-projet devenu le décret du 16 mars 2006 portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, Doc. P.R.W., session 2005-2006, n° 294/1.

⁽¹³⁾ C.A., arrêt n° 14/2001 du 14 février 2001, B.7.3.

égard l'article 4, 9°, qui conditionne l'agrément de l'IDESS à la conclusion d'une convention avec le Forem "afin d'assurer, le cas échéant, le suivi des formations organisées par la structure prestataire de service à destination des travailleurs ou de favoriser leur transition vers le marché de l'emploi", et l'article 4, 10°, qui requiert la conclusion de partenariats notamment en vue de renforcer l'efficacité des actions de formation). Le fait que l'exercice de cette compétence est exercé, en région de langue française, par la Région wallonne en vertu des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, n'affecte pas cette interdiction ⁽¹⁴⁾.

5. De même, l'avant-projet ne peut avoir pour objet d'organiser un mécanisme d'aide aux personnes, matière communautaire visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Or, le service de proximité à finalité sociale est défini comme un service développé "en vue de répondre à des besoins avérés ou émergents exprimés par des particuliers ou des collectivités, qui ne sont pas rencontrés par le marché ou les pouvoirs publics ou organismes subventionnés, dans le but de créer des emplois et de renforcer la cohésion sociale". Si le premier objectif relève effectivement de la politique de l'emploi dont certains aspects ont été régionalisés par l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale précitée, le second est susceptible de relever, pour partie du moins, de la matière communautaire de l'aide aux personnes ⁽¹⁵⁾. Cet écueil ne

⁽¹⁴⁾ Voir notamment l'avis 35.031/2, donné le 28 avril 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, Doc. C.R.W., session 2003-2004, n° 671/1; l'avis 36.038/2, précité; l'avis 38.634/VR/V, précité.

⁽¹⁵⁾ Ainsi, selon l'article 3 du décret de la Commission communautaire française du 30 avril 2004 :
"Par cohésion sociale, on entend l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, quelle que soit leur origine nationale ou ethnique, leur appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, leur statut social, leur niveau socio-économique, leur âge, leur orientation sexuelle ou leur santé, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu.
Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales.
Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau".

pourra être levé que lorsque le décret précisera lui-même les activités des IDESS (l'article 4, alinéa 3, de l'avant-projet attribue au Gouvernement la compétence de préciser "le type de service de proximité à finalité sociale qui peut justifier l'agrément de l'IDESS" ⁽¹⁶⁾).

6. Ce n'est donc que lorsque l'avant-projet aura été substantiellement complété qu'il sera possible de s'assurer qu'il respecte la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

La section de législation du Conseil d'État avait déjà fait une observation similaire à propos de l'avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et emplois de proximité :

"Force est de constater toutefois que les activités auxquelles les travaux ou services de proximité peuvent se rapporter dans un premier temps ⁽¹⁷⁾ - 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.

⁽¹⁶⁾ L'exposé des motifs souligne que "le Gouvernement aura la charge de préciser les activités visées en regard de trois éléments : la loi permettant la mise en oeuvre des «Titres-Services», les autres politiques sociales développées par la Région wallonne et le marché lui-même".

⁽¹⁷⁾ Le Roi peut étendre le champ d'application du régime.

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 régions ⁽¹⁸⁾.

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 régionales ⁽¹⁹⁾. 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 ⁽²⁰⁾.

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'utilisation ⁽²¹⁾.

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.

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 58/95, 12 juillet 1995, considérants B.8.5 à B.8.7.

⁽²⁰⁾ Du moins dans la mesure où cette aide relève de la compétence des communautés.

⁽²¹⁾ 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).

En tout état de cause, les entreprises ou les organismes qui effectuent les travaux ou services de proximité doivent être agréés par les communautés ⁽²²⁾, pour autant que cet agrément porte sur le contenu et la qualité des formes de services relevant de la compétence des communautés ⁽²³⁾.

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 ⁽²⁴⁾. 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" ⁽²⁵⁾.

Observations particulières

Dispositif

Article 21

L'alinéa 2 habilite le Gouvernement à fixer la procédure de récupération des subventions indûment versées. Cette matière est déjà réglée aux articles 55 et suivants des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et, à partir du 1^{er} janvier 2007, aux articles 13 et suivants de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. La disposition sera omise.

⁽²²⁾ 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.

⁽²³⁾ 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.

⁽²⁴⁾ 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".

⁽²⁵⁾ Avis 30.519/1, précité.

Article 23

Selon son commentaire, cette disposition vise à permettre la transition de projets financés dans le cadre de l'Accord de coopération du 30 mai 2005 relatif à l'économie plurielle vers le décret en projet. Le délégué du ministre précise :

"L'objectif des prescrits de l'article 23 du projet de décret est bien d'assurer, selon certaines conditions, la continuité du financement des initiatives financées aujourd'hui grâce aux moyens issus de l'accord de coopération. Il s'agit de permettre, sous certaines conditions, une transition sans problème à des projets «pilotes» qui devront s'adapter à des normes de fonctionnement nouvelles."

Il ne se conçoit toutefois pas, au regard de la hiérarchie des normes, qu'un décret unilatéral du législateur wallon puisse remplacer ou modifier un Accord de coopération qui, ayant reçu l'assentiment de toutes les parties concernées, est entré en vigueur.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE