

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.776/2
DU 26 AVRIL 2007

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 5 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 14 décembre 2006 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 l'avis suivant :

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 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, le projet appelle les observations ci-après.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. Comme son intitulé l'indique, l'arrêté examiné se donne pour objet de procurer exécution au décret du 14 décembre 2006 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." (ci-après dénommé : le décret du 14 décembre 2006).

Dans l'avis n/ 41.047/2/V, donné le 11 septembre 2006, sur l'avant-projet devenu le décret du 14 décembre 2006 ¹, la section de législation du Conseil d'État a considéré, quant à la compétence de l'auteur de l'acte, qu'il ne lui était pas possible de s'assurer que l'avant-projet respectait la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions avant qu'il n'ait été substantiellement complété relativement à la détermination de son objet.

Néanmoins, étant donné que l'avant-projet de décret examiné visait à "compléter le dispositif «Titres-Services» qui n'offre de réponse que sur un nombre relativement limité de domaines d'activités", le Conseil d'État a rappelé dans l'avis précité les étroites limites à l'intérieur desquelles la Région wallonne peut déployer une activité dans le domaine envisagé.

⁽¹⁾ Voir Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n/ 1, pp. 12-17.

En résumé, la section de législation a posé les constats suivants :

- 1) promouvoir l'emploi en rendant attractif le travail jugé d'utilité sociale qui est sous-représenté dans le circuit officiel du travail relève des compétences de l'autorité fédérale en ce qui concerne la politique de l'emploi et ne relève donc pas des 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, cette compétence devant être exercée conformément au principe de proportionnalité, spécialement lorsque les activités soutenues par l'autorité fédérale au titre de la promotion de l'emploi portent sur des prestations de travaux ou des services de proximité, et peuvent être considérées, 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 de réformes institutionnelles;
- 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, ce qui signifie que les entreprises ou les organismes qui effectuent les travaux ou services de proximité doivent être agréés par les communautés lorsque l'agrément porte sur le contenu et la qualité de formes de services relevant de la compétence des communautés ou par les régions lorsque les services qui justifient l'agrément relèvent de leurs compétences;
- 3) dès lors qu'il résulte de ce qui précède que les régions n'ont aucune compétence en matière de titres-services, entendus comme un régime juridique visant à promouvoir l'emploi par un soutien financier procuré à des prestations de travaux ou de services de proximité définis comme des "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", il s'en déduit que la seule compétence qui pourrait tout au plus échoir aux régions dans ce domaine serait celle d'agréer des

.../...

entreprises ou des organismes qui effectuent des travaux ou services de proximité, pour autant que ces travaux et services relèvent de compétences régionales et que l'agrément porte sur le contenu et la qualité de ces travaux et services, à supposer, ce que le Conseil d'État conçoit difficilement, que les "travaux et services de proximité" puissent se rattacher à des matières régionales ².

De ces divers constats, la section de législation a déduit que si la Région wallonne envisage de légiférer en matière d'emplois et de services de proximité, elle ne peut le faire que dans le domaine de l'économie plurielle, mais évidemment à la condition

⁽²⁾ Les raisons pour lesquelles le Conseil d'État conçoit difficilement que les travaux et services de proximité entendus comme "des 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" puissent se rattacher à des matières régionales sont spécialement exposées dans les avis 30.519/1, 31.658/1 et 36.198/1 de la section de législation, donnés sur les divers projets desquels est issue la réglementation fédérale relative au régime des titres-services contenue dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. D'une part, s'agissant de la politique de l'emploi, promouvoir l'emploi en rendant attractif le travail jugé d'utilité sociale est 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 constitue pas un programme de remise au travail de demandeurs d'emploi inoccupés ou de personnes assimilées (article 6, § 1^{er}, IX, 2/, de la même loi), ce qui signifie que les compétences régionales en matière de politique de l'emploi n'offrent pas de fondement à une agrégation des services de proximité par les régions. D'autre part, s'agissant de la matière de l'économie, justifier un agrément des services de proximité par les régions en se fondant sur l'article 6, § 1^{er}, VI, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribue des compétences aux régions en matière de politique économique, ne saurait s'envisager pour 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 car la compétence des communautés concernant le contenu et la qualité des services rendus par ces organismes exclut toute compétence régionale en la matière, peu importe que ces activités soient exercées dans un cadre économique. Ce n'est dès lors qu'en ce qui concerne les organismes dont les activités ne se rapportent pas à l'aide aux personnes qu'il est théoriquement possible d'envisager qu'un agrément par les régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, pourrait être compatible, en tant que tel, avec les règles répartitrices de compétence mais encore faut-il que cet agrément puisse entrer dans les compétences régionales en matière de politique économique. C'est à ce stade du raisonnement que le Conseil d'État, compte tenu de la finalité des travaux ou services de proximité, n'aperçoit pas en quoi pourraient consister des conditions liées à la politique économique au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, 1/, de la loi spéciale, précitée, qui seraient imposées à des organismes accomplissant de tels travaux ou services.

que l'agrément qui serait envisagé se rattache, par les conditions auxquelles il serait subordonné, à une matière régionale. Compte tenu des règles de répartition des compétences rappelées ci-avant, la seule matière qui pourrait éventuellement offrir un fondement à une intervention régionale est donc l'article 6, § 1^{er}, VI, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui rend les régions compétentes en matière de politique économique.

Dès lors que le décret du 14 décembre 2006 a été complété quant à son objet et que l'arrêté examiné contient un ensemble de dispositions de droit matériel permettant de circonscrire la portée du mécanisme mis en place, il convient de s'assurer, au regard des règles rappelées ci-avant, que le projet entre bien dans les compétences de la Région wallonne.

2. En synthèse, le dispositif à l'examen se caractérise par l'agrégation d'organismes (asbl, société à finalité sociale, centre public d'action sociale et association de cpas) qui développent, sur le territoire de la Région wallonne, des services 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 ³.

Pour pouvoir être agréés, les organismes concernés doivent répondre à un ensemble de conditions d'agrément déterminées par l'article 4 du décret du 14 décembre 2006 et par l'article 2 de l'arrêté en projet et les services de proximité à finalité sociale qu'ils offrent doivent s'inscrire dans les domaines d'activités suivants :

- les petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement de l'habitat, lesquels sont définis comme les travaux de réparation, de remplacement et d'aménagement de

(3) Voir l'article 1^{er}, 1/ et 2/, du décret du 14 décembre 2006.

minime importance ne devant pas mobiliser de qualification telle qu'ils ne pourraient être effectués par le particulier lui-même s'il était bricoleur et qui ne peuvent être scindés en de multiples prestations constituant chacune un travail qui pourrait être satisfait par le marché ⁴;

- l'aménagement et l'entretien des espaces verts, définis comme les travaux d'aménagement et entretien des espaces verts de minime importance tels que la tonte des pelouses, la taille de haies, le désherbage des abords de l'habitation et des cours, le bêchage des jardins et des potagers, le façonnage de bois de chauffage, le ramassage et l'évacuation des déchets et/ou des feuilles et branchages ⁵;
- le transport social, défini comme le transport s'adressant aux personnes physiques émergeant à certaines catégories sociales défavorisées que le projet énumère et qui ne bénéficient pas d'un moyen de transport personnel ou d'une autre possibilité de transports tels que les transports en commun ou les taxis afin d'effectuer des déplacements ⁶;
- la buanderie sociale, définie comme les services de lessive destinés à des personnes physiques émergeant à certaines catégories sociales défavorisées que le projet énumère ⁷;

⁽⁴⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 1/, du décret du 14 décembre 2006 et l'article 1^{er}, 9/, de l'arrêté en projet.

⁽⁵⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 2/, du décret du 14 décembre 2006 et l'article 1^{er}, 10/, de l'arrêté en projet.

⁽⁶⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 3/, du décret du 14 décembre 2006 et les articles 1^{er}, 11/, et 3, § 1^{er}, 3/ et 4/, de l'arrêté en projet.

⁽⁷⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 4/, du décret du 14 décembre 2006 et les articles 1^{er}, 12/, et 3, § 1^{er}, 3/ et 4/, de l'arrêté en projet.

- les magasins sociaux, définis comme les magasins proposant aux personnes physiques émergeant à certaines catégories sociales défavorisées que le projet énumère la vente de produits d'alimentation ou de première nécessité à des prix inférieurs d'au moins 30 % aux prix pratiqués par la grande distribution ⁸;
- le nettoyage des locaux de petites associations sans but lucratif ⁹.

Une fois agréés, les organismes peuvent prétendre à des subventions de la Région wallonne ¹⁰. Ces subventions sont principalement de trois ordres :

- une subvention destinée à couvrir partiellement les frais de fonctionnement de l'organisme;
- une subvention destinée à couvrir partiellement les rémunérations des travailleurs occupés sous contrat de travail par l'organisme en vue d'effectuer les travaux et services de proximité visés par la réglementation envisagée;
- une aide destinée à couvrir partiellement les rémunérations du personnel d'encadrement de l'organisme.

Ces diverses subventions dépendent, quant à leurs modalités de calcul, du nombre de personnes engagées et occupées par l'organisme pour effectuer les tâches de proximité qu'il se donne pour objet de remplir. Les subventions ne sont toutefois octroyées, que si les personnes engagées par l'organisme présentent la particularité d'être particulièrement fragilisées sur le marché de l'emploi puisqu'il est requis ou bien que ces personnes répondent, au moment de leur engagement, aux conditions fixées par la réglementation relative à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer dans l'économie sociale d'insertion (SINE) ou bien qu'elles soient engagées en vertu de

⁽⁸⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 5/, du décret du 14 décembre 2006 et les articles 1^{er}, 13/, et 3, § 1^{er}, 3/ et 4/, de l'arrêté en projet.

⁽⁹⁾ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 6/, du décret du 14 décembre 2006 et l'article 1^{er}, 14/, de l'arrêté en projet.

⁽¹⁰⁾ Voir les articles 12 à 16 du décret du 14 décembre 2006 et les articles 11 à 13 de l'arrêté en projet.

l'article 60, § 7, ou de l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Enfin, l'arrêté examiné détermine également qui peut bénéficier des travaux ou services de proximité concernés, la fréquence à laquelle les bénéficiaires peuvent y recourir et le tarif horaire des prestations ¹¹.

3. Sur la base du texte déposé sur le bureau du Parlement wallon ¹² et des échanges de vues qui ont précédé son adoption ¹³, il n'est pas douteux que le décret du 14 décembre 2006 a été conçu par ses auteurs comme un dispositif relevant de la politique de l'emploi ¹⁴ et ayant pour objet, sous des modalités différentes, de pallier le fait que le dispositif fédéral sur les titres-services ne s'étendrait pas, selon la Région wallonne, à certains des domaines d'activités que le projet wallon entend viser.

(11) Voir l'article 3 de l'arrêté examiné.

(12) Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n/ 1.

(13) Voir Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n/ 8 et Compte rendu intégral n/ 6 (2006-2007), séance du 6 décembre 2006, pp. 26-34.

(14) Voir notamment l'exposé introductif du ministre : "M. le Ministre indique, tout d'abord, que le problème de l'emploi est un problème important en Région wallonne et que la création d'emplois figure au coeur des priorités du Gouvernement wallon. Le projet de décret à l'examen vise à permettre la création d'emplois dans le secteur des services de proximité à finalité sociale. En clair, l'objectif est de permettre la prestation de services au bénéfice, principalement, des particuliers. Le texte proposé a pour objectif de solvabiliser des services répondant à des besoins avérés mais ne pouvant être réalisés aujourd'hui car ils ne dégagent pas suffisamment de moyens pour permettre aux prestataires et aux travailleurs de bénéficier d'un contrat de travail. Dès lors, seul le travail au noir s'offre comme réponse aux particuliers et aux travailleurs. Dans ce système, tout le monde est perdant. M. le Ministre Marcourt estime donc que les pouvoirs publics doivent intervenir dans ce champ d'activité. Le présent projet de décret propose une alternative qui doit permettre aux particuliers de bénéficier de services de qualité en toute sécurité tout en tenant compte de leurs moyens, et aux travailleurs de bénéficier d'une protection sociale via un contrat de travail." (Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n/ 8, page 3); dans le même sens, voir aussi les déclarations du ministre lors de la séance plénière du 6 décembre 2006 (C.R.I. n/ 6 (2006-2007), 6 décembre 2006, pp. 28-29).

La description succincte du dispositif faite au point 2 ci-avant confirme que le décret du 14 décembre 2006 et l'arrêté examiné mettent en place, au premier chef, un soutien financier dispensé à certains organismes en vue de promouvoir l'emploi de personnes en situation particulièrement précaire sur le marché du travail. Au sens des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, il y a donc lieu de considérer que le dispositif issu du décret du 14 décembre 2006 et de l'arrêté examiné règle à titre principal la matière de la politique de l'emploi.

Comme cela a été rappelé au point 1 ci-avant, un dispositif de cette nature 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 et qu'il ne concerne pas davantage un programme de remise au travail des demandeurs d'emplois inoccupés.

La Région wallonne n'est donc pas compétente pour l'adopter sur cette base.

Il a certes été dit dans l'avis 41.047/2/V, précité, que le dispositif concerné était susceptible de relever, pour partie du moins, de la matière communautaire de l'aide aux personnes, ce qui est confirmé par le décret définitivement adopté et par l'arrêté examiné, mais il suffit de constater que la Région wallonne ne dispose d'aucune compétence en ce domaine pour conclure que cette circonstance ne modifie pas le constat d'incompétence formulé ci-dessus ¹⁵.

(15) À cet égard, on relève le passage suivant lors de la discussion du projet en commission du Parlement wallon : "M. le Ministre indique que l'article 2 du dispositif a été complété puisque les différents secteurs d'activité ont été limités à six, ce qui n'était pas le cas au départ. Il rappelle qu'au cours des premières concertations menées avec le secteur, un des reproches formulés consistait à savoir si le décret I.D.E.S.S. allait porter sur des domaines relatifs aux personnes. Les six domaines retenus, à savoir les petits travaux d'entretien, de réparation, d'aménagement de l'habitat, l'aménagement et l'entretien des espaces verts, le transport social, la buanderie sociale, les magasins sociaux et le nettoyage de locaux de personnes morales visées à l'article 17, § 2, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, montrent que l'aide aux personnes ne rentre pas dans le champ d'application du présent projet de décret. On peut donc considérer que le texte du projet de décret à l'examen répond à l'argument avancé par le Conseil d'État." (Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n° 8, p. 7). Ce point de vue ne peut être suivi : comme la Cour d'arbitrage en a déjà fait le constat (C.A., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, considérant B.3.3.), la compétence en matière d'aide aux personnes qui est dévolue aux communautés englobe cette matière dans sa totalité et ne se limite pas aux diverses catégories de personnes énumérées à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale de telle sorte que l'explication avancée en commission n'est pas susceptible de procurer un titre de compétence pour une intervention de la Région wallonne.

4. En définitive, il apparaît des travaux préparatoires du décret du 14 décembre 2006 que la Région wallonne paraît s'être méprise sur la portée de l'avis 41.047/2/V du Conseil d'État en ayant cru y déceler un fondement l'autorisant à adopter le dispositif examiné.

À la suite de questions posées lors de l'examen du décret du 14 décembre 2006 en commission du Parlement wallon relativement à la compétence de la Région wallonne en matière de titres-services, le ministre a en effet précisé ce qui suit :

"En ce qui concerne le système des titres-services, le Conseil d'État, dans son avis précité, indique que «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.»

M. le Ministre considère qu'il s'agit là d'une réponse assez claire du Conseil d'État qui fonde le présent projet de décret ¹⁶."

En isolant de son contexte ce passage de l'avis 41.047/2/V, les auteurs du projet n'ont pas mesuré à leur juste valeur les limites - rappelées ci-avant en conclusion du point 1 - qui assortissent nécessairement une intervention de la Région wallonne en matière d'emplois et de services de proximité. Ces limites tiennent à ce qu'une intervention de la Région wallonne, qui se fonderait sur l'article 6, § 1^{er}, VI, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne peut avoir pour objet de favoriser par des incitants financiers la promotion de l'emploi mais doit en ce domaine se borner, dans le cadre d'un mécanisme financier de promotion de l'emploi adopté par l'autorité fédérale, qui est compétente en la matière, à agréer des organismes prestant des services de proximité contribuant au développement de l'économie plurielle en tant que composante de la politique économique. Une intervention de la Région wallonne qui aurait cette nature ne pourrait par ailleurs advenir que dans le respect d'une double condition : d'une part, il ne pourrait être question d'agréer des services de proximité dont les activités se rapporteraient à l'aide aux personnes car l'agrégation du contenu et de la qualité de tels services est du ressort des communautés; d'autre part, il faudrait que la Région wallonne soit en mesure de déterminer des conditions d'agrégation conçues

⁽¹⁶⁾ Doc., Parl. wall., 477 (2006-2007), n/ 8, page 6.

exclusivement en considération de leur apport au développement de l'économie plurielle entendue sous ces deux piliers qui sont l'économie sociale et la responsabilité sociale des entreprises ¹⁷.

5. Le projet ne tient compte en aucune manière des limites qui viennent d'être rappelées en ce que l'énoncé des critères relatifs aux services visés par le projet ne s'inscrivent pas dans la définition des services de proximité contribuant au développement de l'économie plurielle en tant que composante de la politique économique telle qu'elle est définie par l'article 1^{er}, § 2, de l'Accord de coopération du 30 mai 2005, précité.

À savoir :

1/ poursuivre le développement d'initiatives et d'entreprises d'économie sociale;

Les initiatives et entreprises d'économie sociale produisent des biens ou livrent des services qui sont mis sur le marché, pour lesquels un prix est payé, et pour lesquels des besoins et une clientèle existent. Elles ont des objectifs de continuité, de rentabilité et de développement durable.

Ces initiatives et entreprises respectent les principes de base suivants : la primauté du travail sur le capital, une autonomie de gestion, une finalité de service aux membres, à la collectivité et aux parties prenantes, un processus décisionnel démocratique, un développement durable respectueux de l'environnement. Les services de proximité occupent une place importante parmi ces initiatives d'économie sociale;

2/ soutenir un esprit d'entreprise socialement responsable, à savoir une manière d'entreprendre par laquelle des entreprises individuelles recherchent un équilibre durable entre le succès économique et les aspects sociaux écologiques et éthiques auxquels les entreprises de l'économie sociale et classique sont confrontées." ¹⁸.

En ce sens, l'arrêté examiné dépasse les compétences de la Région wallonne.

⁽¹⁷⁾ Sur la définition de l'économie plurielle, voir l'Accord de coopération du 30 mai 2005 conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle.

⁽¹⁸⁾ Article 1^{er}, § 2, de l'Accord de coopération du 30 mai 2005, précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS