

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.658/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.658/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 mei 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bevordering van buurtdiensten en -banen", heeft op 15 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 11 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité", a donné le 15 mai 2001 l'avis suivant :

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

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

"le Conseil des Ministres souhaite que la loi puisse être d'application avant la fin de l'année 2001, étant donné la nécessité de lutter contre le travail au noir et de permettre pour ce faire le développement de services de qualité répondant à la demande des citoyens".

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een systeem van "dienstencheques" in te voeren met het oog op de bevordering van de tewerkstelling binnen het raam van "buurtwerken of -diensten" en het terugdringen van de illegale arbeid. Het herneemt in ruime mate het voorontwerp van wet waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 7 december 2000 het advies nr. 30.519/1 uitbracht.

"Buurtwerken of -diensten" worden gedefinieerd als "banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die beogen tegemoet te komen aan individuele

.../...

behoeften die het dagelijkse leven vergemakkelijken en die een oplossing bieden voor persoonlijke of familiale problemen". Het ontwerp maakt dienaangaande gewag van huishulp van huishoudelijke aard, kinderopvang en hulp aan huis voor bejaarden, zieken of gehandicapten. De Koning wordt evenwel gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het toepassingsgebied van de regeling te "bepalen" (1) en uit te breiden tot andere activiteiten of tot andere categorieën van personen (artikel 2, 3°).

De dienstencheque is een betaalmiddel uitgegeven door een uitgiftebedrijf waarmee de gebruiker, met financiële steun van de Staat, een prestatie van buurtwerken of -diensten kan vergoeden die wordt geleverd door een door de bevoegde overheden inzake het economisch beleid en de arbeidsbemiddeling, enerzijds, en inzake bijstand aan personen, anderzijds, te erkennen onderneming (artikel 2, 1°).

De vergoeding van de uitgevoerde prestaties met dienstencheques gebeurt per gepresteerd arbeidsuur (artikel 3, eerste lid). De buurtwerken of -diensten moeten worden uitgevoerd door een werknemer die ten minste halftijds wordt tewerkgesteld en verbonden is door een arbeidsovereenkomst als bedoeld bij de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten (artikel 3, tweede lid).

(1) Bedoeld wordt wellicht "specificeren" aangezien het toepassingsgebied reeds in het ontwerp zelf wordt bepaald.

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening betaalt, in naam en voor rekening van de gebruiker, aan het uitgiftebedrijf een aanvullend bedrag per gepresteerd uur op grond van het aantal door dat bedrijf gevalideerde dienstencheques (artikel 3, derde lid). Het ontwerp bevat nadere regels voor het bepalen van het globale bedrag dat aldus bij wijze van tegemoetkoming kan worden toegekend (artikel 3, vierde en vijfde lid).

De waarde van de door de betrokken erkende onderneming ingeleverde dienstencheques, vermeerderd met de tegemoetkomingen van overheidswege, wordt door het uitgiftebedrijf aan die onderneming uitbetaald (artikel 3, laatste lid).

Aan de Koning wordt delegatie gegeven tot het bepalen van de nadere regels met betrekking tot de vorm, de verwerving, het gebruik en de nominale waarde van de dienstencheques. Dit is eveneens zo voor de financiering van de dienstencheques, waarvan de globale kost ten laste wordt gelegd van het RSZ-Globaal Beheer, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 2°, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (artikel 4).

De overeenkomst tussen de gebruiker en de dienstverlenende onderneming is van rechtswege ontbonden wanneer de onderneming haar erkenning verliest of wanneer er geen dienstencheques meer worden uitgegeven en de gebruiker er geen meer bezit (artikel 6).

.../...

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening treedt van rechtswege in de plaats van de gebruiker ten belope van het aan het uitgiftebedrijf gestorte bedrag (artikel 7, eerste lid).

De Koning wijst de instellingen aan belast met de uitvoering van de ontworpen wet evenals de ambtenaren belast met de controle op de naleving ervan. Hij bepaalt eveneens de voorwaarden en de nadere regelen van de teruggave van de ten onrechte toegekende financiële tegemoetkomingen (artikel 7, tweede lid).

Het ontwerp machtigt tevens de Koning het bedrag van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te verhogen met de kostprijs van de dienstencheques (artikel 5) en wijzigt artikel 145²¹ van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992 teneinde de in dit artikel toegekende belastingvermindering uit te breiden tot de uitgaven die tijdens het belastbare tijdperk werkelijk zijn betaald met dienstencheques (artikel 9).

Tot slot voorziet het ontwerp in een evaluatieprocedure (artikel 10).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Met betrekking tot de bevoegdheid van de federale wetgever merkte de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn voornoemde advies nr. 30.519/1 het volgende op :

.../...

"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 (2). Het ontwerp betreedt 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).

Evenwel dient te worden vastgesteld dat de activiteiten waarop de buurtwerken en -diensten in eerste instantie (3) 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 maat-

-
- (2) 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).
- (3) De Koning kan het toepassingsgebied van de regeling uitbreiden.

.../...

schappelijk 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 minder-validen 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 (4).

De federale overheid vermag evenwel niet, bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid, de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten te betreden, noch

-
- (4) 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.

.../...

door het nemen van maatregelen binnen het raam van dat beleid de uitoefening van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk te maken (5). De maatregelen die door de federale overheid worden genomen, dienen zich te beperken tot het loutere tewerkstellingsaspect en mogen geen inhoudelijke regeling inhouden van de verleende bijstand (6).

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 verwerking en het gebruik ervan te bepalen (7).

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

-
- (5) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, overw. B.8.5 tot B.8.7.
- (6) Althans in zoverre die bijstand ressorteert onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.
- (7) 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).

.../...

uitvoeren, te gebeuren door de gemeenschappen (8) voor zover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn (9).

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 behoort (10). 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".

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

-
- (8) 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.
 - (9) 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.
 - (10) Van de in artikel 2, 3°, opgesomde dienstverlening is dit enkel niet zo duidelijk met betrekking tot de "thuishulp van huishoudelijke aard".

.../...

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het om advies voorgelegde ontwerp is op een aantal punten gewijzigd ten aanzien van het ontwerp dat het voorwerp heeft uitgemaakt van het advies nr. 30.519/1 van 7 december 2000. Eén van de wijzigingen heeft betrekking op het Wetboek der inkomstenbelastingen 1992, dat wordt aangepast teneinde voor de uitgaven voor prestaties betaald met dienstencheques eenzelfde belastingvermindering te verlenen als die welke geldt voor uitgaven voor prestaties betaald met PWA-cheques. Het gewijzigde ontwerp heeft derhalve een budgettaire weerslag zodat het, met toepassing van de artikelen 5, 2°, en 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, om voorafgaand advies aan de Inspectie van Financiën en om akkoord aan de Minister van begroting had dienen te worden voorgelegd. Uit niets blijkt evenwel dat aan deze vormvereisten werd voldaan.

Het onderhavige advies wordt dan ook gegeven onder het voorbehoud dat alsnog aan deze vormvereisten wordt voldaan. Mocht het ontwerp ten gevolge hiervan nog wijzigingen ondergaan, dan dienen de gewijzigde teksten om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden voorgelegd.

.../...

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat verregaande bevoegdheidsdelegaties aan de Koning. Zo kan de Koning onder meer, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het toepassingsgebied van de ontworpen regeling "bepalen" en uitbreiden tot andere activiteiten of tot andere personen dan deze omschreven in de ontworpen wet (artikel 2, 3°, tweede lid), en kan Hij de nadere regels met betrekking tot de verwerving en het gebruik van de dienstencheques bepalen (artikel 4, eerste lid, a)).

Zulkdanige bevoegdheidsdelegaties, die betrekking hebben op essentiële elementen van de regeling, roepen bezwaren op in het licht van de grondwettelijke beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht betreffen. Die beginselen vereisen dat de wetgever zelf de basisregels vaststelt die de door hem te regelen aangelegenheden beheersen. Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Conclusie is dan ook dat het toepassingsgebied van de regeling en alle essentiële elementen ervan in het ontwerp zelf moeten worden opgenomen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Met betrekking tot de erkenning van de ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren, wordt verwezen naar de opmerkingen betreffende de bevoegdheid van de federale wetgever.

2. Men schrijve in artikel 2, 6°, tweede lid, van de Nederlandse tekst "diensten die bijstand aan personen bieden" in plaats van "diensten van hulp aan personen".

Artikel 3

Het vierde lid van artikel 3 wordt beter weggelaten. In de plaats van die bepaling kan artikel 11 van het ontwerp worden ingevoegd, dat moet worden geformuleerd als volgt :

"De dienstencheques worden uitgegeven binnen de perken van de daartoe jaarlijks op de begroting ingeschreven kredieten".

Artikel 5

Artikel 89 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen werd opgeheven bij artikel 67

.../...

van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, dat met ingang van 1 januari 2001 in werking is getreden. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid is thans geregeld in de artikelen 65 en 66 van de wet van 2 januari 2001. Het is aan dat laatste artikel dat de ontworpen paragraaf 5 moet worden toegevoegd.

Artikel 6

Artikel 6 bepaalt de gevallen waarin de overeenkomst, die de gebruiker van de dienstencheques bindt aan de onderneming die de prestaties binnen het raam van de buurtwerken of -diensten uitvoert, van rechtswege wordt ontbonden. In geen enkele andere bepaling wordt die overeenkomst nader geregeld. Die lacune dient te worden opgevuld.

Artikel 8

Men redigere artikel 8 als volgt :

"Het opschrift van onderafdeling 2^{quater} van titel II, hoofdstuk III, afdeling 1, van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992 wordt aangevuld als volgt :

«en voor prestaties betaald met dienstencheques»".

.../...

Artikel 9

In de inleidende zin van artikel 9 dienen de wijzigingen te worden vermeld die artikel 145²¹ van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 heeft ondergaan.

Slotopmerkingen

1. Binnen de hem toegemeten tijd voor het verlenen van zijn advies heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, geen grondig onderzoek kunnen wijden aan de legistieke en taalkundige kwaliteit van het ontwerp. Toch blijkt reeds uit een eerste onderzoek dat het ontwerp op die punten voor verbetering vatbaar is.

Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen :

1.1. In de inleidende zin van artikel 2 dient te worden geschreven "wordt verstaan onder" in plaats van "moet worden verstaan onder".

1.2. Het past niet om in een artikel waarin begrippen worden gedefinieerd, ook normatieve bepalingen op te nemen zoals betreffende het toepassingsgebied van de regeling (artikel 2, 3°) of omtrent de erkenning van de ondernemingen die de buurtwerken en -diensten leveren (artikel 2, 6°).

.../...

1.3. In een opsomming mogen geen tussenzinnen worden gebruikt. Artikel 2 dient gelet op deze opmerking te worden herwerkt.

1.4. De indeling van artikel 3 van het ontwerp in leden dient typografisch beter te worden aangegeven.

1.5. In artikel 4, eerste lid, moet worden geschreven "1°" en "2°" in plaats van "a)" en "b)".

1.6. In artikel 9 schrijve men "In artikel 145²¹ van hetzelfde Wetboek ..." in plaats van "In artikel 145²¹ van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992 ...".

1.7. De Nederlandse tekst van het ontwerp dient op een aantal punten te worden verbeterd. Zo schrijve men bijvoorbeeld :

- "aangewezen" in plaats van "aangeduid" (artikel 2, 2°);
- "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" in plaats van "bij een in Ministerraad overlegd besluit" (artikelen 2, 3°, tweede lid, 3, vijfde lid, en 4, eerste lid);
- "categorieën" in plaats van "categoorieën" (artikel 2, 3°, tweede lid);
- "de natuurlijke personen die gebruik maken van de dienstencheques" in plaats van "de natuurlijke personen die genieten van de dienstencheque" (artikel 2, 4°);

.../...

- "of op de uitgaven" in plaats van "of voor de uitgaven" (artikel 9, 1°).

1.8. In de Franse tekst van artikel 2, 4°, schrijven men : "les personnes physiques qui ont recours au titre-service".

2. De memorie van toelichting dient te worden aangevuld met een artikelsgewijze bespreking van het ontwerp.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"le Conseil des Ministres souhaite que la loi puisse être d'application avant la fin de l'année 2001, étant donné la nécessité de lutter contre le travail au noir et de permettre pour ce faire le développement de services de qualité répondant à la demande des citoyens".

*

*

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend instaurer un système de "titres-services" visant à favoriser l'emploi dans le cadre des "travaux ou services de proximité" et réprimer le travail illégal. Il reproduit pour une large part l'avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 7 décembre 2000, l'avis n° 30.519/1.

Les "travaux ou services de proximité" sont définis comme étant des "activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à satisfaire des besoins individuels, facilitant la vie quotidienne et solutionnant

.../...

des problèmes personnels ou familiaux". A cet égard, le projet mentionne l'aide à domicile de nature ménagère, la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées, malades ou handicapées à domicile. Le Roi est toutefois habilité à "définir" (1) le champ d'application du régime, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et à l'étendre à d'autres activités ou à d'autres catégories de personnes (article 2, 3°).

Le titre-service est un titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise qui doit être agréée par les autorités compétentes en matière de politique économique et de placement des travailleurs, d'une part, et d'aide aux personnes, d'autre part (article 2, 1°).

La rétribution des prestations exercées au moyen de titres-services se fait par heure de travail accomplie (article 3, alinéa 1er). Les travaux ou services de proximité doivent être effectués par un travailleur occupé au moins à mi-temps dans le cadre d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (article 3, alinéa 2).

L'Office national de l'Emploi paie, au nom et pour le compte de l'utilisateur, à la société émettrice, un montant complémentaire par heure prestée sur la base du

(1) Sans doute s'agit-il de "spécifier" le champ d'application dès lors que celui-ci est déjà défini dans le projet proprement dit.

nombre de titres-services validés par cette société (article 3, alinéa 3). Le projet règle les modalités de fixation du montant global qui peut ainsi être attribué à titre d'intervention (article 3, alinéas 4 et 5).

La société émettrice verse à l'entreprise agréée concernée la valeur des titres-services remis par cette entreprise, majorée des interventions des pouvoirs publics (article 3, dernier alinéa).

Le Roi se voit déléguer le pouvoir de fixer la forme des titres-services, leurs modalités d'acquisition et d'utilisation et leur valeur faciale. Il en va de même pour le financement des titres-services, dont le coût global est pris en charge par l'ONSS-Gestion globale, visée à l'article 5, alinéa 1er, 2°, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (article 4).

La convention entre l'utilisateur et l'entreprise prestataire de services est résolue de plein droit lorsque l'entreprise perd son agrément ou lorsqu'il n'y a plus d'émission de titres-services et que l'utilisateur n'en possède plus (article 6).

L'Office national de l'Emploi est subrogé de plein droit à l'utilisateur à concurrence du montant versé à la société émettrice (article 7, alinéa 1er).

.../...

Le Roi désigne les administrations chargées de l'exécution de la loi en projet ainsi que les fonctionnaires chargés du contrôle du respect de celle-ci. Il fixe également les conditions et modalités de restitution des interventions financières indûment accordées (article 7, alinéa 2).

Le projet habilite également le Roi à majorer le montant du financement alternatif de la sécurité sociale du coût des titres-services (article 5) et modifie l'article 145²¹ du Code des impôts sur les revenus 1992 afin d'étendre la réduction d'impôt accordée par cet article aux dépenses qui sont effectivement payées pendant la période imposable avec des titres-services (article 9).

Enfin, le projet prévoit une procédure d'évaluation (article 10).

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

En ce qui concerne la compétence du législateur fédéral, le Conseil d'Etat, section de législation, a formulé les observations suivantes dans son avis n° 30.519/1 précité :

"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, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, IX, 2°, de cette loi).

Force est de constater toutefois que les activités auxquelles les travaux ou services de proximité peuvent se rapporter dans un premier temps (3) - 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, § 1er, 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, § 1er, II, 1°, de cette loi ou de la politique d'aide sociale, au sens de l'article 5, § 1er, 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, § 1er, 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.

(2) 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).

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

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, § 1er, 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 régions (4).

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 (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 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

-
- (4) 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.
- (5) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 58/95, 12 juillet 1995, considérants B.8.5 à B.8.7.
- (6) Du moins dans la mesure où cette aide relève de la compétence des communautés.

.../...

la forme des titres-services ainsi que leurs modalités d'acquisition et d'utilisation (7).

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'Etat 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 communautés (8), pour autant que cet agrément porte sur le contenu et la qualité des formes de services relevant de la compétence des communautés (9).

En aucun cas cette compétence ne peut être attribuée à l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux régions la compétence en matière de placement des travailleurs. En effet, les activités des entreprises ou des organismes qui effectuent des travaux ou services de proximité ne concernent pas le placement des travailleurs, mais bien la prestation d'aide et de services qui, du moins pour l'essentiel, appartient à

-
- (7) 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).
- (8) 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.
- (9) 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.

.../...

la compétence des communautés (10). Il faudra, dès lors, que l'article 2, 7°, se réfère à l'autorité qui a dans ses attributions, les services définis au 3° de cet article (ou les services qui seront définis par le Roi) et non à l'autorité qui est compétente en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980".

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, § 1er, VI, 1°, et IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" et, en outre, en ce qui concerne les "services d'aide aux personnes", un agrément par "l'autorité compétente en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée".

En ce qui concerne l'agrément par "l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980", il reste que les activités des entreprises ou des organismes visés dans le projet sont étrangères au placement, de sorte que pareil agrément est incompatible avec les règles répartitrices de compétences.

Un agrément par l'autorité compétente conformément à l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue des compétences aux régions en matière de politique économique, ne peut en aucun cas être requis pour des entreprises ou des organismes dont les activités se rapportent à l'une des matières relevant de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, la

(10) 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".

compétence des communautés concernant le contenu et la qualité des services rendus par ces entreprises ou ces organismes exclut toute compétence régionale en la matière, peu importe que ces activités soient exercées dans un cadre économique.

En ce qui concerne les entreprises dont les activités ne se rapportent pas à l'aide aux personnes, la condition de l'agrément par l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est certes pas incompatible, en tant que telle, avec les règles répartitrices de compétences si cet agrément peut entrer dans les compétences régionales en matière de politique économique. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit toutefois pas en quoi pourraient consister ces conditions, vu la finalité des travaux ou services de proximité.

FORMALITES PREALABLES

Le projet soumis pour avis a été modifié sur un certain nombre de points par rapport au projet qui a fait l'objet de l'avis n° 30.519/1 du 7 décembre 2000. Une des modifications concerne le Code des impôts sur les revenus 1992 qui est adapté afin d'accorder une même réduction d'impôts sur les dépenses pour des prestations payées au moyen de titres-services que celle applicable aux dépenses pour des prestations payées au moyen de chèques ALE. Dès lors, le projet modifié a un impact budgétaire, de sorte qu'il aurait dû être soumis à l'avis préalable de l'Inspection des finances et à l'accord du Ministre du Budget en

.../...

application des articles 5, 2°, et 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire. Rien n'indique toutefois que ces formalités ont été accomplies.

Dès lors, le présent avis est donné sous réserve de l'accomplissement de ces formalités. A supposer que le projet subisse encore des modifications consécutivement à l'accomplissement de ces formalités, il y aura lieu de soumettre les textes modifiés à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

OBSERVATION GENERALE

Le projet délègue des compétences étendues au Roi en L'habilitant notamment à "définir", par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le champ d'application du régime en projet et à l'étendre à d'autres activités ou à d'autres personnes que celles énoncées dans la loi en projet (article 2, 3°, alinéa 2), et à fixer les modalités d'acquisition et d'utilisation des titres-services (article 4, alinéa 1er, a)).

Pareilles délégations de compétence, qui portent sur des éléments essentiels du régime, soulèvent des objections au regard des principes constitutionnels qui gouvernent le rapport entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Ces principes requièrent que le législateur fixe lui-même les règles de base qui régissent les matières qu'il lui appartient de régler. Ce procédé assure qu'un débat

.../...

puisse être mené sur l'essence de la confection normative au sein d'une assemblée délibérante démocratiquement élue.

En conclusion, le champ d'application du régime et tous les éléments essentiels de celui-ci doivent être inscrits dans le projet proprement dit.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. En ce qui concerne l'agrément des entreprises qui fournissent des travaux ou services de proximité, on se reportera aux observations concernant la compétence du législateur fédéral.

2. A l'article 2, 6°, alinéa 2, du texte néerlandais, on écrira "diensten die bijstand aan personen bieden" au lieu de "diensten van hulp aan personen".

Article 3

Mieux vaut omettre l'alinéa 4 de l'article 3. A la place de cette disposition, il convient d'insérer l'article 11 du projet, qui sera reformulé comme suit :

"Les titres-services sont émis dans les limites des crédits inscrits chaque année à cette fin au budget".

.../...

Article 5

L'article 89 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses a été abrogé par l'article 67 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2001. Le financement alternatif de la sécurité sociale est actuellement réglé par les articles 65 et 66 de la loi du 2 janvier 2001. C'est à ce dernier article qu'il convient d'ajouter le paragraphe 5 en projet.

Article 6

L'article 6 énonce les cas dans lesquels la convention qui unit l'utilisateur des titres-services à l'entreprise qui effectue les prestations dans le cadre des travaux ou services de proximité, est résolue de plein droit. Aucune autre disposition ne fixe les modalités de cette convention. Il y a lieu de combler cette lacune.

Article 8

On rédigera l'article 8 comme suit :

"L'intitulé de la sous-section 2quater du titre II, chapitre III, section première, du Code des impôts sur les revenus 1992, est complété comme suit :

«et pour des prestations payées au moyen de titres-services»".

.../...

Article 9

Dans la phrase liminaire de l'article 9, il y a lieu de mentionner les modifications qui ont été apportées à l'article 145²¹ du Code des impôts sur les revenus 1992.

Observations finales

1. Dans le délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas pu effectuer un examen approfondi de la qualité du projet du point de vue de la légistique et de la langue. Il ressort néanmoins d'un premier examen que le projet est susceptible d'être amélioré sur ces points.

On peut citer, à titre d'exemple :

1.1. Dans la phrase introductive de l'article 2, il y a lieu d'écrire "l'on entend par" à la place de "il faut entendre par".

1.2. Il ne convient pas, dans un article définissant des notions, d'inscrire également des dispositions normatives telles que celles concernant le champ d'application du régime (article 2, 3°) ou l'agrément des entreprises qui effectuent des travaux ou services de proximité (article 2, 6°).

1.3. Une énumération ne peut pas comporter de phrases incidentes. Il y a lieu de remanier l'article 2 en tenant compte de cette observation.

.../...

1.4. La division typographique de l'article 3 du projet en alinéas sera indiquée plus clairement.

1.5. A l'article 4, alinéa 1er, on remplacera "a)" et "b)" par "1°" et "2°".

1.6. A l'article 9, on écrira "A l'article 145²¹ du même Code ..." au lieu de "A l'article 145²¹ du Code des impôts sur les revenus 1992 ...".

1.7. Il y a lieu d'améliorer le texte néerlandais du projet sur un certain nombre de points. On écrira par exemple :

- "aangewezen" au lieu de "aangeduid" (article 2, 2°);
- "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Minister-raad" au lieu de "bij een in Ministerraad overlegd besluit" (articles 2, 3°, alinéa 2, 3, alinéa 5, et 4, alinéa 1er);
- "categorieën" au lieu de "categoorieën" (article 2, 3°, alinéa 2);
- "de natuurlijke personen die gebruik maken van de dienstencheques" au lieu de "de natuurlijke personen die genieten van de dienstencheque" (article 2, 4°);
- "of op de uitgaven" au lieu de "of voor de uitgaven" (article 9, 1°).

.../...

1.8. Dans le texte français de l'article 2, 4°, on écrira : "les personnes physiques qui ont recours au titre-service".

2. Il y a lieu de compléter l'exposé des motifs par un commentaire des articles du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME