

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.422/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.422/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 oktober 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de dienstencheques", heeft op 25 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 22 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant les titres-services", a donné le 25 octobre 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

"que l'arrêté royal précité est pris en exécution de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, laquelle est entrée en vigueur le 11 août 2001 et nécessite pour permettre son application avant la fin de l'année 2001 conformément au souhait du Conseil des Ministres, que la forme, le mode d'acquisition et d'utilisation des titres-services, outil de paiement des prestations, soient fixés le plus rapidement possible; tout retard lié à l'adoption du présent arrêté aurait des conséquences négatives en ce qui concerne une des priorités considérée comme essentielle par le Gouvernement à savoir la lutte contre le travail au noir et la création d'emplois".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID

1. Krachtens artikel 1, 5°, van het ontwerp moet worden verstaan onder "erkende onderneming", de onderneming erkend door de bevoegde overheid krachtens

.../...

artikel 6, § 1, VI, 1°, en IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ¹.

Artikel 2, 6°, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen voorziet evenwel, wat betreft de diensten die bijstand aan personen bieden, in een bijkomende voorafgaandelijke erkenning door de overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegde overheid.

Artikel 1, 5°, van het ontwerp zal derhalve dienen te worden aangevuld teneinde rekening te houden met het bepaalde in artikel 2, 6°, tweede lid, van de voornoemde wet.

2. De inwerkingstelling van het systeem van de dienstencheques veronderstelt de ondertekening en parlementaire goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen ².

Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat het genoemde samenwerkingsakkoord niet enkel door de wetgevende organen van de gewesten en van de Duitstalige Gemeenschap, maar ook door de federale wetgever dient te worden goedgekeurd, zeker aangezien artikel 6, tweede lid, ervan de omvang vastlegt van de financiële verplichtingen van de federale Staat met betrekking tot het stelsel van de dienstencheques en aldus de federale Staat kan bezwaren in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(1) Op het bevoegdheidsprobleem dat een dusdanige erkenning doet rijzen werd gewezen in de adviezen 30.519/1 van 7 december 2000 en 31.658/1 van 15 mei 2001 (Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 1281/1).

(2) In de artikelen 1, 2°, en 8, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt overigens uitdrukkelijk gerefereerd aan dat samenwerkingsakkoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 4, eerste lid, en 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001.

Het eerste lid van de aanhef kan worden aangevuld met een referentie aan deze bepalingen.

2. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap biedt als dusdanig geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

Het zevende lid van de aanhef kan dan ook vervallen, tenzij de vermelding ervan nodig zou worden geacht voor een beter begrip van het ontworpen besluit. In dat laatste geval dient dat lid evenwel te worden geplaatst vóór het lid waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, en in de vorm van een considerans te worden gesteld. Bovendien moet dan worden verwezen naar de datum van ondertekening van het samenwerkingsakkoord en niet naar de datum van de "goedkeuring" door het Overlegcomité.

Voordrachtformule

Gelet op de artikelen 9 en 11 - en zoals blijkt uit de notificatie van de Ministerraad - dient het ontwerp mede te worden voorgedragen door de Minister van Financiën, die daarenboven het ontwerp moet medeondertekenen.

Artikel 1

1. In artikel 1, 2°, dient de datum van 13 juli 2001 te worden vervangen door de datum van ondertekening van het samenwerkingsakkoord waaraan in die bepaling wordt gerefereerd.
2. Wat betreft de in artikel 1, 5°, opgenomen definitie van het begrip "erkende onderneming" wordt verwezen naar opmerking 1 in het onderdeel van het advies betreffende de bevoegdheid.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp is niet in overeenstemming met artikel 3 van de wet van 20 juli 2001, enerzijds, wat de uitsluiting van titel VII van de wet van 3 juli 1978 betreft, anderzijds, in zoverre niet wordt verwezen naar de voorwaarde van inschrijving als werkzoekende opgenomen in artikel 3, tweede lid, van de eerstgenoemde wet.

In plaats van een autonome, van de wet van 20 juli 2001 afwijkende, omschrijving te geven van het begrip werknemer die buurtwerken of -diensten uitvoert, schrijve men in artikel 2, tweede lid, "een werknemer als bedoeld bij artikel 3 van de wet".

Artikel 4

Men schrijve in artikel 4, eerste lid, "bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de wet" in plaats van "zoals bedoeld in artikel 3, 4^{de} lid van de wet".

Artikel 9

De gemachtigde van de regering is het ermee eens dat in de eerste en de derde volzin van artikel 9 de woorden "de uitgever" moeten worden vervangen door de woorden "het uitgiftebedrijf".

Artikel 10

1. Men schrijve in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 10, § 2, eerste lid, "onder meer niet vervuld" in plaats van "niet vervuld en ondermeer".

2. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 10, § 2, eerste lid, 3°, wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 2 werd gemaakt.

Artikel 12

De gemachtigde van de regering verklaarde aan de auditeur-verslaggever dat het niet in de bedoeling ligt het ontwerp retroactief in werking te laten treden.

Behalve wanneer men het besluit op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in werking zou willen laten treden en artikel 12, eerste lid, bijgevolg zou worden aangevuld met de woorden "de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad", kan die bepaling vervallen.

Slotopmerking

Het ontwerp behoeft, vooral in zijn Nederlandse versie, een grondige revisie op taalkundig vlak.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 l'arrêté royal précité est pris en exécution de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, laquelle est entrée en vigueur le 11 août 2001 et nécessite pour permettre son application avant la fin de l'année 2001 conformément au souhait du Conseil des Ministres, que la forme, le mode d'acquisition et d'utilisation des titres-services, outil de paiement des prestations, soient fixés le plus rapidement possible; tout retard lié à l'adoption du présent arrêté aurait des conséquences négatives en ce qui concerne une des priorités considérée comme essentielle par le Gouvernement à savoir la lutte contre le travail au noir et la création d'emplois".

Concernant la motivation citée, le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de celle-ci pourra être vérifiée a posteriori tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est principalement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

.../...

COMPETENCE

1. En vertu de l'article 1^{er}, 5°, du projet, il faut entendre par "entreprise agréée", l'entreprise agréée par l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 1° et IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ³.

L'article 2, 6°, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, prévoit toutefois en ce qui concerne les services d'aide aux personnes, un agrément préalable et supplémentaire par l'autorité compétente en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 1^{er}, 5°, du projet devra par conséquent être complété afin de tenir compte de la prescription de l'article 2, 6°, alinéa 2, de la loi précitée.

2. La mise en oeuvre du système des titres-services suppose la signature et l'assentiment parlementaire de l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, les régions et la Communauté germanophone concernant le développement de services et d'emplois de proximité ⁴.

Il y a lieu d'observer à cet égard, que l'accord de coopération ne doit pas seulement recevoir l'assentiment des organes législatifs des régions et de la Communauté germanophone, mais également celui du législateur fédéral, d'autant plus que l'article 6, alinéa 2, de cet accord, fixe l'ampleur des obligations financières de l'Etat fédéral en ce qui concerne le système des titres-services et qu'il peut grever ainsi l'Etat fédéral au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

EXAMEN DU TEXTE

⁽³⁾Le problème de compétence que soulève pareil agrément a été relevé dans les avis 30.519/1 du 7 décembre 2000 et 31.658/1 du 15 mai 2001 (Doc. parl. Chambre 2000-2001, n° 1281/1).

⁽⁴⁾Les articles 1^{er}, 2°, et 8, alinéa 2, de l'arrêté en projet font du reste expressément référence à cet accord de coopération.

Préambule

1. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans les articles 4, alinéa 1^{er}, et 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

Le premier alinéa du préambule peut être complété par une référence à ces dispositions.

2. L'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, les régions et la Communauté germanophone ne procure pas en tant que tel de fondement légal à l'arrêté en projet.

Le septième alinéa du préambule peut dès lors être omis, à moins que la mention de cet accord ne soit jugée nécessaire pour une meilleure compréhension de l'arrêté en projet. Dans ce cas, cet alinéa devra cependant précéder l'alinéa faisant référence à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, et être rédigé sous la forme d'un considérant. Il faudra alors en outre mentionner la date de la signature de l'accord de coopération et non pas la date de l'"approbation" par le Comité de concertation.

Formule de proposition

Vu les articles 9 et 11 - et comme l'indique la notification du Conseil des Ministres - il y a lieu d'associer également le Ministre des Finances à la proposition du projet, celui-ci devant de surcroît le contresigner.

Article 1^{er}

1. Dans l'article 1^{er}, 2°, la date du 13 juillet 2001 doit être remplacée par la date de la signature de l'accord de coopération auquel cette disposition fait référence.

2. En ce qui concerne la définition de la notion "entreprise agréée", inscrite à l'article 1^{er}, 5°, il convient de se reporter à l'observation 1 de la partie de l'avis consacrée à la compétence.

Article 2

L'article 2 du projet ne s'accorde pas avec l'article 3 de la loi du 20 juillet 2001, d'une part en ce qui concerne l'exclusion du titre VII de la loi du 3 juillet 1978, d'autre part dans la mesure où il n'est pas fait référence à la condition de l'inscription comme demandeur d'emploi, prévue à l'article 3, alinéa 2, de la première loi citée.

Au lieu de donner une définition autonome de la notion de travailleur effectuant des travaux ou des services de proximité, définition qui s'écarte de la loi du 20 juillet 2001, il convient d'écrire à l'article 2, alinéa 2, "un travailleur visé à l'article 3 de la loi".

Article 4

A l'article 4, alinéa 1^{er}, on écrira "visé à l'article 3, alinéa 5, de la loi" au lieu de "visé à l'article 3, alinéa 4, de la loi".

Article 9

De l'accord du délégué du gouvernement, on remplacera, dans la première et la troisième phrase de l'article 9, le mot "l'éditeur" par les mots "la société émettrice".

Article 10

1. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire "onder meer niet vervuld" au lieu de "niet vervuld en ondermeer".

2. En ce qui concerne l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, on se reportera à l'observation faite sous l'article 2.

Article 12

Le délégué du gouvernement a déclaré à l'auditeur rapporteur que l'intention n'est pas de faire entrer en vigueur le projet avec effet rétroactif.

Cette disposition peut être omise, à moins que l'on entende faire entrer en vigueur l'arrêté le jour de sa publication au Moniteur belge, auquel cas il faudrait compléter l'article 12, alinéa 1^{er}, par les mots "le jour de sa publication au Moniteur belge".

Observation finale

Il s'impose de revoir le projet du point de vue de la langue, principalement en ce qui concerne sa version néerlandaise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME