KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.360/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juni 2004 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques", heeft op 24 juni 2004 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.360/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 9 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services", a donné le 24 juin 2004 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

Vooreerst worden de personen van minstens zestig jaar oud die prestaties genieten die worden verstrekt door een door de bevoegde overheid erkende dienst voor gezins- en bejaardenhulp, met mindervaliden gelijkgesteld, zodat ook zij middels dienstencheques gebruik kunnen maken van een mindermobielencentrale (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts worden twee bijkomende voorwaarden opgelegd voor de erkenning van ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren. De ene voorwaarde heeft betrekking op het mededelen van gegevens aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de andere op een beperking van de toepassing door een erkende onderneming van artikel 51 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten (artikel 2 van het ontwerp).

Ten slotte wordt de overheidstegemoetkoming per dienstencheque opgetrokken van 13, 27 euro tot 14,80 euro (artikel 3 van het ontwerp).

De ontworpen regeling treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan, behoudens artikel 3, dat in werking treedt op 20 juli 2004.

2. De ontworpen regeling kan, onder voorbehoud van hetgeen bij artikel 2 wordt opgemerkt, worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef. Het is wel zo dat in dat lid van de aanhef ook melding wordt gemaakt van artikel 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001, doch dat die bepaling het ontwerp niet tot rechtsgrond strekt [1].

---

(1) Artikel 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 luidt: "De Koning wijst de instellingen aan belast met de uitvoering en de ambtenaren belast met de controle van de naleving van de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. Hij bepaalt eveneens de voorwaarden en de nadere regels betreffende de teruggave van de ten onrechte toegekende financiële tegemoetkomingen". Het ontwerp beoogt aan geen enkel onderdeel van deze delegatiebepaling uitvoering te geven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met wat omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling is opgemerkt, redigere men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

"Gelet op de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, inzonderheid op de artikelen 2, § 1, 3°, tweede lid, vervangen bij de wet van 22 december 2003, § 2, tweede lid, ingevoegd bij de wet van 22 december 2003, en 4, eerste lid, 2°;".

2. In het tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar de specifieke bepalingen van het koninklijk besluit van 12 december 2001 die de ontworpen regeling beoogt te wijzigen. Men schrijve derhalve:

"Gelet op het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, inzonderheid op de artikelen 1, derde lid, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 januari 2004 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 maart 2004, 2*quater*, § 4, eerste lid, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 31 maart 2004, en 8, tweede lid, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 januari 2004;".

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 legt een bijkomende verplichting op aan ondernemingen opdat deze zouden kunnen worden erkend om buurtwerken of -diensten te leveren. Die verplichting bestaat erin dat de ondernemingen zich ertoe moeten verbinden om de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening bepaalde gegevens te bezorgen die noodzakelijk zijn voor de evaluatie waarin hoofdstuk III van de wet van 20 juli 2001 voorziet.

De Koning kan bevoegd worden geacht om, op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de bepalingen van het genoemde hoofdstuk III van de wet, in nadere regels te voorzien met betrekking tot het door de wetgever beoogde systeem van evaluatie. Dergelijke regels kunnen evenwel niet als bijkomende erkenningsvoorwaarden worden geconcipieerd, zoals in het ontwerp gebeurt. Door de betrokken ondernemingen een verplichting op te leggen in de zin van het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 8°, en het nakomen van die verplichting te beschouwen als een erkenningsvoorwaarde, oefent de Koning immers een bevoegdheid uit die Hij, wat de evaluatie betreft, niet heeft gekregen van de wetgever.

Uit het voorgaande volgt dat de Koning niet bevoegd is om in een erkenningsvoorwaarde in de zin van het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 8°, te voorzien, aangezien Hij daartoe niet de bevoegdheid heeft gekregen van de wetgever.

2. In subsidiaire orde valt op te merken dat, steeds wat het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 8°, betreft, erin niet kan worden bepaald dat de Rijksdienst "de procedure en de nadere regels vaststelt" inzake de mededeling van de gegevens door de betrokken ondernemingen. Aan de Rijksdienst kan in beginsel immers geen verordenende bevoegdheid worden gedelegeerd, tenzij de delegatie een beperkte draagwijdte zou hebben en van een zodanig technische aard zou zijn dat ervan mag worden uitgegaan dat de instelling die de betrokken reglementering zal moeten toepassen, het best geplaatst is om terzake verordenend op te treden. De verordenende bevoegdheid die het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 8°, aan de Rijksdienst beoogt toe te kennen, beantwoordt niet daaraan, maar strekt veel verder. Om die reden zouden in de tekst van het ontwerp zelf de nadere regels en de basisvoorschriften inzake de procedure moeten worden vastgesteld [2].

---

(2) In voorkomend geval kan het aan de bevoegde minister worden overgelaten om nadere invulling te geven aan de aldus in het ontwerp vastgestelde regels en procedurevoorschriften, voor zover uiteraard die delegatie aan de minister beperkt zou blijven tot het bepalen van bijkomstige, louter detailmatige regels (daartoe behoort bijvoorbeeld niet de omschrijving van het soort van gegevens dat door de ondernemingen aan de Rijksdienst moet worden meegedeeld).

3. Luidens het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 9°, dienen de ondernemingen de toepassing van artikel 51 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten [3] maximaal te beperken en mogen zij, wat dat betreft, niet een bepaalde grens overschrijden.

Zonder uitdrukkelijke wettelijke machtiging kan de Koning niet de toepassing beperken van het in artikel 51 van de wet van 3 juli 1978 ingeschreven mechanisme, zelfs niet onder de vorm van het opleggen van een erkenningsvoorwaarde. In de huidige stand van de wetgeving kan het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, eerste lid, 9°, bijgevolg geen doorgang vinden.

Artikel 4

Ervan uitgaande dat de ontworpen regeling nog voor 20 juli 2004 tot stand komt, vervange men op het einde van artikel 4 van het ontwerp de woorden ", dat uitwerking heeft met ingang van 20 juli 2004" door de woorden ", dat in werking treedt op 20 juli 2004".

---

(3) Artikel 51 van de wet van 3 juli 1978 heeft betrekking op de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst bij gebrek aan werk wegens economische oorzaken.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

Tout d'abord, les personnes âgées de 60 ans au moins qui bénéficient des prestations d'un service d'aide aux familles et aux personnes âgées agréé par l'autorité publique compétente, sont assimilées à des personnes handicapées, de sorte que les titres-services leur permettent également d'avoir recours aux services d'une centrale pour les personnes moins mobiles (article 1er du projet).

Ensuite, deux conditions supplémentaires sont imposées pour l'agrément d'entreprises qui fournissent des travaux ou services de proximité. La première concerne la communication de données à l'Office national de l'emploi et la seconde, une limitation de l'application par une entreprise agréée de l'article 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (article 2 du projet).

Enfin, l'intervention publique passe de 13,27 euros par titre-services à 14,80 euros (article 3 du projet).

Les dispositions en projet entrent en vigueur le jour de leur publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 3, qui entre en vigueur le 20 juillet 2004.

2. Sous réserve de l'observation formulée à l'égard de l'article 2, les dispositions en projet peuvent être censées trouver un fondement juridique dans les dispositions de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité qui sont mentionnées dans le premier alinéa du préambule. Si cet alinéa du préambule mentionne également l'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001, cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique au projet [1].

---

(1) L'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 s'énonce comme suit: "Le Roi désigne les administrations chargées de l'exécution et les fonctionnaires chargés du contrôle du respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution. Il fixe également les conditions et modalités de restitution des interventions financières indûment accordées". Le projet n'entend pourvoir à l'exécution d'aucun point de cette délégation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée à l'égard du fondement juridique des dispositions en projet, on rédigera le premier alinéa du préambule du projet comme suit:

"Vu la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, notamment les articles 2, § 1er, 3°, alinéa 2, remplacé par la loi du 22 décembre 2003, § 2, alinéa 2, inséré par la loi du 22 décembre 2003, et 4, alinéa 1er, 2°;".

2. Au deuxième alinéa du préambule, on visera avec précision les dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 que le règlement en projet entend modifier. On écrira dès lors:

"Vu l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, notamment les articles 1er, alinéa 3, inséré par l'arrêté royal du 9 janvier 2004 et modifié par l'arrêté royal du 31 mars 2004, 2*quater*, § 4, alinéa 1er, inséré par l'arrêté royal du 31 mars 2004, et 8, alinéa 2, modifié par l'arrêté royal du 9 janvier 2004;".

Article 2

1. L'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 8°, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 impose aux entreprises une obligation supplémentaire pour qu'elles puissent être agréées en vue de fournir des travaux ou services de proximité. Cette obligation consiste en ce que les entreprises s'engagent à communiquer à l'Office national de l'emploi certaines données nécessaires pour l'évaluation prévue au chapitre III de la loi du 20 juillet 2001.

On peut considérer que le Roi est compétent pour instaurer, en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions du chapitre III précité de la loi, des règles particulières concernant le système d'évaluation visé par le législateur. On ne peut toutefois concevoir ces règles comme des conditions d'agrément supplémentaires, comme le fait le projet. En effet, en imposant aux entreprises concernées une obligation au sens de l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 8°, en projet, et en considérant le respect de cette obligation comme une condition d'agrément, le Roi exerce, en ce qui concerne l'évaluation, une compétence que le législateur ne Lui a pas attribuée.

Il résulte de ce qui précède que le Roi n'est pas compétent pour fixer une condition d'agrément au sens de l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 8°, en projet, dès lors que le législateur ne Lui a pas conféré ce pouvoir.

2. Subsidiairement, il est à noter que le même article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 8°, en projet, ne peut disposer que l'Office "détermine la procédure et les modalités" de communication des données par les entreprises concernées. En effet, en principe, aucun pouvoir réglementaire ne peut être délégué à l'Office, à moins que cette délégation ne soit limitée et à ce point technique que l'on puisse considérer que l'organisme qui devra appliquer la réglementation concernée est le mieux placé pour réglementer en la matière. Le pouvoir réglementaire que l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 8°, en projet, entend conférer à l'Office ne répond pas à ces conditions, mais a une portée bien plus étendue. Pour ce motif, il y aurait lieu de fixer, dans le texte du projet proprement dit, les modalités et règles de base concernant la procédure [2].

3. Selon l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 9°, en projet, les entreprises doivent limiter au maximum l'application de l'article 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail [3] et ne peuvent pas dépasser une certaine limite en la matière.

---

(2) Le cas échéant, on peut laisser au ministre compétent le soin de mettre en oeuvre les règles et prescriptions de procédure ainsi fixées dans le projet, pour autant, évidemment, que cette délégation au ministre reste limitée à la fixation de règles accessoires, de pur détail (est par exemple exclue la définition du type de données que les entreprises doivent communiquer à l'Office).

(3) L'article 51 de la loi du 3 juillet 1978 concerne la suspension de l'exécution du contrat de travail pour manque de travail résultant de causes économiques.

Sans délégation légale expresse, le Roi ne peut pas limiter l'application du mécanisme inscrit à l'article 51 de la loi du 3 juillet 1978, même pas en imposant une condition d'agrément. Dès lors, dans l'état actuel de la législation, l'article 2*quater*, § 4, alinéa 1er, 9°, en projet, ne peut pas être adopté.

Article 4

À supposer que le règlement en projet soit encore adopté avant le 20 juillet 2004, on remplacera à la fin de l'article 4 du projet les mots "qui produit ses effets le 20 juillet 2004" par les mots "qui entre en vigueur le 20 juillet 2004".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME