

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.651/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 december 2005 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 19 januari 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

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

- er worden een aantal wijzigingen aangebracht in de omschrijving van wat wordt beschouwd als huishulp van huishoudelijke aard (artikel 1 van het ontwerp);
- aan de ondernemingen worden een aantal bijkomende erkenningsvoorwaarden opgelegd (artikel 2 van het ontwerp);
- de duur van de tijdelijke erkenning alsmede de voorwaarden voor de intrekking van de erkenning worden gewijzigd (artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp);
- de ondernemingen kunnen prestaties van minder dan één uur voor rekening van één gebruiker groeperen tot een volledig arbeidsuur (artikel 8 van het ontwerp);
- de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening zal bij de erkende ondernemingen nog slechts jaarlijks de voor de evaluatie noodzakelijke gegevens opvragen (artikel 13 van het ontwerp);

.../...

- het model van de dienstencheque wordt vervangen door een nieuw model (artikel 14 van het ontwerp).

De ontworpen regeling treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2006 (artikel 15 van het ontwerp).

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 die bepaling strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond ⁽¹⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Wanneer wordt gerefereerd aan bepaalde artikelen van een tekst, moet volgens de regels van legistiek bij elk van die artikelen - en derhalve niet bij de tekst in het algemeen - melding worden gemaakt van de nog relevante wijzigingen welke die artikelen hebben ondergaan. De redactie van het eerste lid van de aanhef dient in die zin te worden aangepast.

2. Wanneer met toepassing van een wettelijke bepaling advies is verleend met betrekking tot het ontwerp, dient in de aanhef geen melding te worden gemaakt van de wettelijke bepaling die de grondslag vormt voor dat advies en volstaat het melding te maken van het advies zelf.

⁽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.

Het derde lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, dat de grondslag vormt voor het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, kan bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 1

In de tekst van het ontworpen artikel 1, eerste lid, 2°, b), van het koninklijk besluit van 12 december 2001, is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst: terwijl in de Nederlands tekst wordt gerefereerd aan de feitelijke woonplaats ("het huis van de gebruiker"), wordt in de Franse tekst veeleer gerefereerd aan de administratieve woonplaats ("le domicile de l'utilisateur"). Deze discordantie zal moeten worden weggewerkt.

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 2^{quater}, § 4, eerste lid, 9°, 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 tijdig, volledig en correct 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, 9°, 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, 9°, te voorzien, aangezien hij daartoe niet de bevoegdheid heeft gekregen van de wetgever.

Artikel 15

Luidens het ontworpen artikel 15 treedt het ontwerp in werking op (lees: heeft het ontwerp uitwerking met ingang van) op 1 januari 2006. De ontworpen regeling treedt bijgevolg retroactief in werking.

Het is bekend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of de retroactiviteit waarin wordt voorzien, voor elk van de ontworpen bepalingen kan worden ingepast in één van de zo-even genoemde gevallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.651/1

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 22 décembre 2005, 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 19 janvier 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services. Il s'agit notamment des modifications suivantes:

- un certain nombre de modifications sont apportées dans la définition de ce qui est considéré comme aide à domicile de nature ménagère (article 1^{er} du projet);
- certaines conditions d'agrément supplémentaires sont imposées aux entreprises (article 2 du projet);
- la durée de l'agrément temporaire ainsi que les conditions du retrait de celui-ci sont modifiées (articles 3, 4 et 5 du projet);
- les entreprises peuvent grouper des prestations de moins d'une heure pour le compte d'un seul utilisateur pour arriver à une heure de travail complète (article 8 du projet);
- l'Office national de l'emploi ne demandera plus qu'annuellement aux entreprises agréées les données qui sont nécessaires à l'évaluation (article 13 du projet);
- le modèle du titre-service est remplacé par un nouveau modèle (article 14 du projet).

.../...

La réglementation en projet entre en vigueur (lire: produit ses effets) le 1^{er} janvier 2006 (article 15 du projet).

2. Sous réserve de l'observation formulée à l'égard de l'article 2, les dispositions en projet peuvent être réputées 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⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Lorsqu'il est fait référence à certains articles d'un texte, il s'impose, selon les règles de la légistique, de mentionner pour chacun des articles - et donc pas pour le texte en général - les modifications encore pertinentes qui ont été apportées à ces articles. On adaptera en ce sens la rédaction du premier alinéa du préambule.

2. Lorsqu'un avis est rendu sur le projet, en application d'une disposition législative, il n'y a pas lieu de mentionner au préambule la disposition législative qui constitue le fondement de cet avis, mais uniquement l'avis lui-même.

On peut supprimer, dès lors, le troisième alinéa du préambule qui fait référence à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, qui constitue le fondement de l'avis du comité de gestion de l'office national de l'Emploi.

⁽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.

Article 1^{er}

Dans le texte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, b), en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, il y a une discordance entre les versions française et néerlandaise: la version française se réfère au domicile administratif ("le domicile de l'utilisateur") alors que la version néerlandaise fait plutôt référence au domicile de fait ("het huis van de gebruiker"). Il y aura lieu de remédier à cette discordance.

Article 2

1. L'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 9°, 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 temps, complètement et correctement, 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 1^{er}, 9°, 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 1^{er}, 9°, en projet, dès lors que le législateur ne lui a pas conféré ce pouvoir.

Article 15

Selon l'article 15, en projet, le projet entre en vigueur (lire: produit ses effets) le 1^{er} janvier 2006. Le texte en projet est donc appelé à rétroagir.

Or l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de la réglementation en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Les auteurs du projet devront vérifier si, pour chacune des dispositions en projet, la rétroactivité prévue par celui-ci peut s'inscrire dans une des hypothèses précitées.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. BAERT