

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.166/1/V
VAN 13 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 4 augustus 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 september 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. De wijzigingen aan dat besluit betreffen de volgende punten:

- de voorwaarden waaraan de ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren moeten voldoen (artikel 1);
- de samenstelling van het dossier dat bij een aanvraag tot erkenning van die ondernemingen moet worden ingediend (artikel 2);
- de terugbetaling aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van de tegemoetkoming van de federale Staat in de kostprijs van de dienstencheques die de gebruiker heeft gebruikt wanneer hij opzettelijk heeft deelgenomen aan een door de inspectiediensten vastgestelde inbreuk door een onderneming die buurtwerken of -diensten levert (artikel 3);
- de regeling inzake de terugvordering of het verbod tot uitbetaling van tegemoetkomingen bij onregelmatigheden (artikel 4, 1°);

- een technische aanpassing ten gevolge van de bij artikel 4, 1°, van het te nemen besluit door te voeren vervanging (artikel 4, 2°).

4. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in de artikelen 2, § 2, 4, 1°, en 7 van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

4.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt effectief rechtsgrond in artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001, artikel 2 van het ontwerp in artikel 2, § 2, vijfde lid, van die wet, en artikel 3 in artikel 7, tweede lid, van die wet.

4.2. Artikel 4 van het ontwerp heeft betrekking op de terugvordering van de erin bedoelde ten onrechte uitbetaalde tegemoetkomingen en bedragen en op een verbod om die tegemoetkomingen en bedragen uit te betalen bij vastgestelde of vermoede onregelmatigheden.

4.2.1. Voor de genoemde terugvordering kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 7, tweede lid, tweede zin, van de wet van 20 juli 2001. Naar luid van die bepaling bepaalt de Koning de voorwaarden en de nadere regels betreffende de teruggave van de ten onrechte toegekende tegemoetkoming van de federale Staat in de kostprijs van de dienstencheque en van het ten onrechte toegekende bedrag van de aanschafprijs van de dienstencheque.

4.2.2. Het ontworpen artikel 10, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 heeft evenwel niet enkel betrekking op teruggave of de terugvordering van reeds ten onrechte uitgekeerde sommen, maar ook op een verbod om de betaling ervan te verrichten, en dit zowel wanneer reeds werd vastgesteld dat werken worden uitgevoerd zonder dat de wettelijke of reglementaire voorwaarden werden gerespecteerd, als wanneer er overeenstemmende vermoedens bestaan van onregelmatigheden (in welk geval het verbod voor een periode van maximaal drie maanden geldt).

Het is logisch en evident dat nog niet uitgekeerde sommen niet hoeven te worden uitbetaald wanneer reeds onregelmatigheden werden vastgesteld nu die sommen in dat geval ook kunnen worden teruggevorderd. Als in die omstandigheden een terugvordering mogelijk is, moet dat *a fortiori* ook zo zijn voor een verbod tot uitbetaling. De Koning moet derhalve worden geacht die maatregel te kunnen uitvaardigen op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001, al zou die laatste bepaling duidelijkheidshalve best worden aangevuld.

Er wordt evenwel ook voorzien in een (tijdelijk) verbod tot uitbetaling wanneer er overeenstemmende vermoedens van onregelmatigheden bestaan. Uit de notulen van de vergadering van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van 16 juni 2011 blijkt dat het gaat om een voorlopige bewarende maatregel die wordt opgelegd in afwachting van een onderzoek dat moet toelaten de vermoedelijke onregelmatigheden vast te stellen. Voor het invoeren van zulk een maatregel kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001, noch in enige andere bepaling van die wet, noch in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning nu die bevoegdheid de Koning niet toelaat de draagwijdte van wettelijke bepalingen te verruimen door buiten het door de wetgever tot stand gebrachte kader te treden. De tweede volzin van het ontworpen artikel 10, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 dient dan ook te vervallen.

4.3. Het ontwerp bevat geen bepalingen betreffende de vorm, de verwerving of het gebruik van de dienstencheque, althans niet op rechtstreekse wijze,¹ zodat artikel 4, 1°, van de wet van 20 juli 2001, waarin aan de Koning delegatie wordt verleend om die aangelegenheden te regelen, geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet;
- dient in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) de verwijzing naar artikel 4, 1°, van de wet van 20 juli 2001 te vervallen en kan erin de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 2, § 2, tweede en vijfde lid, en 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001².

¹ De zijdelingse verwijzingen naar de vorm of het gebruik van de dienstencheques kaderen in andere delegaties.

² Ook de wetshistoriek dient dan te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.166/1/V
DU 13 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 4 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogée jusqu'au 19 septembre 2011, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* * *

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services. Les modifications de cet arrêté portent sur les points suivants :

- les conditions auxquelles les entreprises qui fournissent des travaux ou des services de proximité doivent satisfaire (article 1^{er});
- la composition du dossier qui doit être joint à la demande d'agrément de ces entreprises (article 2);
- le remboursement à l'Office national de l'Emploi de l'intervention de l'État fédéral dans le coût des titres-services que l'utilisateur a utilisés s'il a participé délibérément à une infraction, constatée par les services d'inspection, commise par l'entreprise qui fournit des travaux ou des services de proximité (article 3);
- les modalités de la récupération ou de l'interdiction du paiement des interventions en cas d'irrégularités (article 4, 1°);

- une adaptation technique consécutive au remplacement prévu à l'article 4, 1°, de l'arrêté envisagé (article 4, 2°).

4. Selon son préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 2, § 2, 4, 1°, et 7 de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

4.1. En effet, les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet trouvent respectivement un fondement juridique dans l'article 2, § 2, alinéa 2, dans l'article 2, § 2, alinéa 5, et dans l'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

4.2. L'article 4 du projet concerne la récupération des interventions et montants indûment payés qui y sont visés, ainsi que l'interdiction de payer ces interventions et montants en cas d'irrégularités constatées ou présumées.

4.2.1. Pour la récupération précitée, un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 7, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 20 juillet 2001. Selon cette disposition, le Roi fixe les conditions et modalités de restitution de l'intervention de l'État fédéral dans le coût du titre-service indûment accordée et du montant du prix d'acquisition du titre-service indûment accordé.

4.2.2. Toutefois, l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concerne non seulement la restitution ou la récupération de sommes déjà versées indûment, mais également l'interdiction de les payer, et ce tant en cas de constat que des travaux ont été effectués sans que les conditions légales ou réglementaires aient été respectées qu'en cas d'indices concordants d'irrégularités (auquel cas l'interdiction vaut pour une période de maximum trois mois).

Il est logique et évident que des sommes qui n'ont pas encore été versées ne doivent pas être payées lorsque des irrégularités ont déjà été constatées, ces sommes pouvant également être récupérées dans ce cas. Si une récupération est possible dans ces circonstances, *a fortiori*, l'interdiction de paiement doit l'être également. Dès lors, il faut considérer que le Roi peut promulguer cette règle en vertu du pouvoir général d'exécution qui lui est conféré par l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001, même si, dans un souci de clarté, il serait préférable de compléter cette dernière disposition.

Une interdiction (temporaire) de paiement est toutefois également prévue s'il y a des indices concordants d'irrégularités. Il ressort du procès-verbal de la réunion du comité de

gestion de l'Office national de l'Emploi du 16 juin 2011 qu'il s'agit d'une mesure conservatoire provisoire imposée dans l'attente d'une enquête devant permettre de constater les irrégularités présumées. L'instauration d'une telle mesure ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001, ni dans une autre disposition de cette loi ou encore dans le pouvoir général d'exécution du Roi, dès lors que celui-ci n'autorise pas le Roi à élargir la portée de dispositions légales au-delà du cadre fixé par le législateur. Dès lors, on supprimera la deuxième phrase de l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

4.3. Le projet ne contient pas de dispositions concernant la forme, l'acquisition ou l'utilisation des titres-services, du moins pas directement³, si bien que l'article 4, 1°, de la loi du 20 juillet 2001, qui délègue au Roi le pouvoir de régler ces matières, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet:

- on insérera, dans le préambule, un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) faisant référence à l'article 108 de la Constitution;
- on supprimera, dans le premier alinéa actuel du préambule (qui deviendra le deuxième alinéa), la référence à l'article 4, 1°, de la loi du 20 juillet 2001 et on pourrait encore y préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet par une référence aux articles 2, § 2, alinéas 2 et 5, et 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001⁴.

³ Les références indirectes à la forme ou à l'utilisation des titres-services entrent dans le cadre d'autres délégations.

⁴ Dans ce cas, l'historique de la loi devra également être adapté.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. SMETS