RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.998/1/V
van 9 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.998/1/V
du 9 septembre 2015

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l’arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services’

Op 24 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Tewerkstelling, Economie, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 9 september 2015,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2015.

*

Le 24 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 9 septembre 2015(**), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 12 december 2001 'betreffende de dienstencheques' te wijzigen teneinde, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, het toepassingsgebied ervan te beperken tot gebruikers met hoofdverblijfplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en tot ondernemingen die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn erkend (artikel 1 tot 3 van het ontwerp).

Tevens wordt er voorzien in een regeling voor het toekennen van financiële middelen aan het uitgiftebedrijf van de dienstencheques (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2016, met uitzondering van artikel 4 ervan, dat in werking treedt op 1 oktober 2015 (artikel 5).

## RECHTSGROND

3. Luidens het eerste lid van de aanhef ervan, wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de wet van 20 juli 2001 'tot bevordering van buurtdiensten en -banen'. Er wordt evenwel niet nader gepreciseerd welke bepaling(en) van die wet als rechtsgrond kunnen dienen voor het ontworpen besluit.

Hieromtrent om nadere inlichtingen gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "En effet, dans la mesure où les fondements juridiques pour ces modifications ne transparaissent pas clairement de la loi, le Gouvernement estime qu'il s'agit bien d'une situation où il faut recourir au pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, lu conjointement avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
>
> Appliqué au cas d'espèce, à la lumière de la Sixième réforme de l'État, les dispositions que contiennent l'arrêté soumis à votre avis restent bien dans les limites imparties par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, en ce qu'il :
>
> - Se borne à définir la notion d'utilisateur et précise où doit être agréée l'entreprise ;
>
> - Règle les relations financières avec le nouvel émetteur et en précise les modalités.
>
> Au regard de ces éléments, il peut en être conclu qu'en exerçant ce pouvoir général d'exécution, le Gouvernement régional n'a ni étendu, ni restreint la portée de la loi, mais a dégagé 'du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en

dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit'."

3.1. Die redenering kan evenwel niet worden gevolgd wat de bepalingen van het ontwerp betreft die het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 12 december 2001 beperken tot gebruikers met hoofdverblijfplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en tot ondernemingen die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn erkend.

3.1.1. In zijn advies over het koninklijk besluit van 31 maart 2004 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques', waarbij de vereiste werd opgelegd dat de gebruiker in België woonachtig moet zijn, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:[1]

> "In het ontworpen artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 1 van het ontwerp), wordt in de omschrijving van de 'thuishulp van huishoudelijke aard' bepaald dat de particulier in België woonachtig moet zijn. Artikel 2, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 draagt de Koning weliswaar op om te bepalen wat als 'thuishulp van huishoudelijke aard' kan worden beschouwd, doch die opdracht sluit voor de Koning niet de bevoegdheid in om te bepalen wie als 'gebruiker' kan optreden. Het begrip 'gebruikers' wordt immers in artikel 2, § 1, 4°, van de wet omschreven, zonder dat terzake aan de Koning de bevoegdheid wordt gegeven om in een nadere omschrijving te voorzien[2]. Het vereiste dat de particulieren in België woonachtig dienen te zijn, kan derhalve in de huidige stand van de wetgeving niet door de Koning worden opgelegd."

Artikel 2, § 1, 3° en 4°, van de wet van 20 juli 2001 is ongewijzigd gebleven sinds de afdeling Wetgeving advies 36.725/1 heeft gegeven. Bijgevolg geldt voormelde opmerking evenzeer ten aanzien van het ontworpen besluit, in zoverre het beoogt het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 12 december 2001 te beperken tot gebruikers met hoofdverblijfplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Indien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de regeling inzake dienstencheques wil beperken tot bepaalde categorieën van gebruikers, zal de ordonnantiegever voorafgaandelijk artikel 2, § 1, 4°, van de wet van 20 juli 2001 moeten wijzigen.

3.1.2. Hetzelfde geldt wat betreft de beperking van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot ondernemingen die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn erkend.

Luidens artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 20 juli 2001, wordt onder "erkende onderneming" verstaan "de onderneming die de in 3°) bedoelde buurtwerken of -diensten levert, die hiertoe erkend is en die daarbij de gebruiker de kwaliteit en de veiligheid garandeert van deze diensten". Artikel 2, § 2, zesde lid, van diezelfde wet bepaalt dat die erkenning gebeurt "door de minister bevoegd voor de Werkgelegenheid". Sinds de gewesten bevoegd zijn voor de

---

[1] Adv. RvS 36.725/1 van 11 maart 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 31 maart 2004 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques'

[2] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: Luidens artikel 2, § 1, 4°, van de wet zijn gebruikers "de natuurlijke personen die gebruik maken van de dienstencheque".

bevordering van de buurtdiensten en -banen,[3] gebeurt die erkenning door de gewestregeringen.[4] Hieruit vloeit voort dat een erkenning door een gewestregering volstaat opdat er sprake zou zijn van een "erkende onderneming" in de zin van artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 20 juli 2001. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is derhalve niet, zonder voorafgaandelijke wijziging van die bepaling, bevoegd om dat begrip nader te bepalen door te eisen dat die onderneming door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dient te zijn erkend.

Artikel 2, § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 verandert niets aan het voorgaande. Dat artikel bepaalt weliswaar de voorwaarden waaraan een onderneming moet voldoen om de in artikel 2, § 1, 6°, van diezelfde wet bedoelde erkenning te bekomen en voegt er aan toe dat Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bijkomende voorwaarden kan bepalen waaraan de onderneming moet voldoen om erkend te worden. Het ontworpen besluit bevat evenwel niet een bijkomende voorwaarde om erkend te worden maar bepaalt nader door welke overheid die erkenning dient te gebeuren.

3.1.3. De Raad van State ziet dan ook geen rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 3 van het ontworpen besluit. Er moet bijgevolg een uitdrukkelijke rechtsgrond worden gecreëerd opdat de ontworpen regeling doorgang zou kunnen vinden.

De Raad van State ziet bijgevolg af van een verder onderzoek van de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp.

3.2. Voor artikel 4 van het ontwerp, daarentegen, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001. Luidens die bepaling bepaalt de Koning, thans de gewestregering, "de nadere regels voor de financiering van de dienstencheques".

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

4. In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt omtrent het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 het volgende verklaard:

> "De RVA werkt momenteel volgens een zeer ingewikkeld systeem van door art. 5 van het KB van 12 december 2001 geregelde voorschotten dat het volgende bepaalt: 'Op het ogenblik dat het financieel beschikbaar van de uitgiftemaatschappij lager is dan of gelijk is aan 10 miljoen euro, betaalt de RVA zijn voorschot aan de uitgiftemaatschappij op basis van de oudste factuur. Het voorschot is gelijk aan het aantal aan de gebruikers toegestuurde dienstencheques vermenigvuldigd met de per dienstencheque overeengekomen tegemoetkoming.
>
> We hebben een einde gemaakt aan dit systeem (en in het al gepubliceerde bestek) om enerzijds het bedrag van de provisie (bestemd om de overheidsopdracht op te starten) en dan de daaropvolgende facturering te regelen door niet langer op een provisionele

[3] Artikel 6, § 1, IX, 8°, van de bijzonder wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[4] Zie artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt: "De bevoegdheden toegewezen aan een Minister bij wet, bij decreet of bij koninklijk besluit, worden uitgeoefend door de Regering, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort."

(aantal uitgegeven DC's) maar op een reële basis te werken (aantal ingediende en terug te betalen DC's)."

Artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, dat niet wordt gewijzigd door het ontworpen besluit, maakt evenwel nog gewag van "de voorschotten bedoeld in artikel 5" van datzelfde besluit. Die bepaling moet derhalve worden aangepast aan het ontworpen artikel 5.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

## PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services' de manière, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à limiter son champ d'application aux utilisateurs ayant leur résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale et aux entreprises agréées par celle-ci (articles 1er à 3 du projet).

Par ailleurs, le projet prévoit un régime d'octroi de moyens financiers à la société émettrice des titres-services (article 4).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er janvier 2016, à l'exception de son article 4 qui entre en vigueur le 1er octobre 2015 (article 5).

## FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le premier alinéa de son préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité'. Toutefois, il n'est pas précisé quelle(s) dispositions(s) de cette loi peu(ven)t procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « En effet, dans la mesure où les fondements juridiques pour ces modifications ne transparaissent pas clairement de la loi, le Gouvernement estime qu'il s'agit bien d'une situation où il faut recourir au pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, lu conjointement avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
>
> Appliqué au cas d'espèce, à la lumière de la Sixième réforme de l'État, les dispositions que contiennent l'arrêté soumis à votre avis restent bien dans les limites imparties par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, en ce qu'il :
>
> - se borne à définir la notion d'utilisateur et précise où doit être agréée l'entreprise ;
>
> - règle les relations financières avec le nouvel émetteur et en précise les modalités.
>
> Au regard de ces éléments, il peut en être conclu qu'en exerçant ce pouvoir général d'exécution, le Gouvernement régional n'a ni étendu, ni restreint la portée de la loi, mais a dégagé 'du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit' ».

3.1. Ce raisonnement ne peut toutefois pas être suivi en ce qui concerne les dispositions du projet qui limitent le champ d'application de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 aux utilisateurs ayant leur résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale et aux entreprises agréées par cette dernière.

3.1.1. Dans son avis sur l'arrêté royal du 31 mars 2004 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services', qui a imposé la condition selon laquelle l'utilisateur doit être domicilié en Belgique, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit [1] :

> « L'article 1er, 2°, en projet de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 1er du projet) prévoit, dans la définition de l''aide à domicile de nature ménagère', que le particulier doit être domicilié en Belgique. L'article 2, 1er, 3°, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 charge certes le Roi de déterminer ce qu'il faut entendre par l''aide à domicile de nature ménagère', mais cette délégation n'implique pas, pour le Roi, le pouvoir de déterminer qui peut intervenir en tant qu''utilisateur'. La notion d'utilisateurs' est en effet définie à l'article 2, 1er, 4°, de la loi, qui n'habilite pas le Roi à donner de ce terme une définition plus précise[2]. Dans l'état actuel de la législation, la condition prévoyant que les particuliers doivent être domiciliés en Belgique ne peut dès lors être imposée par le Roi ».

L'article 2, § 1er, 3° et 4°, de la loi du 20 juillet 2001 est resté inchangé depuis que la section de législation a rendu l'avis 36.725/1. Par conséquent, l'observation précitée vaut dans la même mesure pour l'arrêté en projet, en ce qu'il vise à limiter le champ d'application de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 aux utilisateurs ayant leur résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale. Si celle-ci entend limiter le régime des titres-services à certaines catégories d'utilisateurs, le législateur régional bruxellois devra modifier au préalable l'article 2, § 1er, 4°, de la loi du 20 juillet 2001.

3.1.2. Il en va de même en ce qui concerne la restriction du champ d'application de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 aux entreprises agréées par la Région de Bruxelles-Capitale.

Selon l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 20 juillet 2001, on entend par « entreprise agréée » « l'entreprise qui fournit les travaux ou services de proximité visés au 3°), qui est agréée à cette fin et qui garantit la qualité et la sécurité de ceux-ci à l'utilisateur ». L'article 2, § 2, alinéa 6, de cette même loi prévoit que cet agrément se fait « par le ministre qui a l'Emploi dans ses compétences ». Depuis que les régions sont compétentes pour la promotion des services et emplois de proximité [3], cet agrément se fait par les gouvernements régionaux [4]. Il en découle qu'un agrément par un gouvernement régional suffit pour qu'il soit question d'« entreprise agréée » au sens de l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 20 juillet 2001. À défaut de modification

---

[1] Avis C.E. 36.725/1 du 11 mars 2004 sur un projet devenu l'arrêté royal du 31 mars 2004 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services'.

[2] *Note 1 de l'avis cité :* Selon l'article 2, 1er, 4°, de la loi, les utilisateurs sont « les personnes physiques qui bénéficient du titre-service ».

[3] Article 6, § 1er, IX, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[4] Voir l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose : « Les compétences attribuées à un Ministre par la loi, par décret ou par arrêté royal, sont exercées par le Gouvernement, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de ce dernier ».

préalable de cette disposition, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est dès lors pas compétent pour préciser cette notion en exigeant que cette entreprise soit agréée par elle.

L'article 2, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 20 juillet 2001 ne change rien à ce qui précède. Certes, cet article fixe les conditions auxquelles une entreprise doit satisfaire pour obtenir l'agrément visé à l'article 2, § 1er, 6°, de cette même loi et ajoute que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée. Or, l'arrêté en projet ne contient pas de condition supplémentaire pour être agréé, mais détermine plus précisément quelle autorité doit procéder à cet agrément.

3.1.3. Le Conseil d'État n'aperçoit donc pas de fondement juridique pour les articles 1er à 3 de l'arrêté en projet. Il y a par conséquent lieu de créer un fondement juridique exprès pour que le dispositif en projet puisse se concrétiser.

Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen des articles 1er à 3 du projet.

3.2. En revanche, l'article 4 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001. Selon cette disposition, le Roi, actuellement le gouvernement régional, détermine « les modalités du financement des titres-services ».

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 4

4. En ce qui concerne l'article 5, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale énonce ce qui suit :

> « l'ONEm fonctionne avec un système très complexe d'avances réglementairement prévues par l'art. 5 de l'AR du 12/12/2001 concernant les titres-services, qui dispose que : 'l'ONEm paie son avance à la société émettrice au moment où le disponible financier de la société émettrice est inférieur ou égal à 10 millions d'euros, sur base de la facture la plus ancienne. L'avance est égale au nombre de titres-services envoyés aux utilisateurs, multiplié par l'intervention qui a été convenue par titre-service.'
>
> Nous mettons ainsi fin à ce système, tout comme dans le CSC déjà publié, pour régler d'une part, le montant de la provision (destinée à lancer le march[é]) et ensuite l'organisation de la facturation subséquente, en travaillant non pas sur une base provisionnelle (nombre de TS émis), mais sur une base réelle (nombre de TS rentrés à rembourser) ».

L'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui n'est pas modifié par l'arrêté en projet, fait toutefois encore mention « des avances visées à l'article 5 » de ce même arrêté. Il y a dès lors lieu d'adapter cette disposition à l'article 5 en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Wim GEURTS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Jo BAERT