



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 60.654/1  
van 13 januari 2017

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 60.654/1  
du 13 janvier 2017

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 13 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 januari 2017, 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 kamer onderzocht op 5 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2017.

\*

Le 13 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 13 janvier 2017, 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 le 5 janvier 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2017.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘betreffende de dienstencheques’. Het ontwerp beoogt onder meer het toepassingsgebied van de regeling inzake dienstencheques uit te breiden tot huishulp van huishoudelijke aard in de secundaire woonplaats van de gebruiker. Tevens wordt de zogenaamde 60%-regel inzake de aanwerving van bepaalde doelgroepen aangepast, en wordt een nieuwe regeling inzake de indexering van de gewestelijke tegemoetkoming aan dienstenchequebedrijven ingevoerd. Daarnaast worden diverse veeleer technische wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 12 december 2001.

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt vooreerst geboden door artikel 2, § 2, tweede lid, en vierde tot zesde lid, artikel 2bis, artikel 4 en artikel 7 van de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

3.2. Voor het vervangen van sommige verwijzingen in het koninklijk besluit van 12 december 2001 naar “de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening” of “de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg” door een verwijzing naar “het bestuur” of “de Brusselse hoofdstedelijke Regering”, kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zich beroepen op haar algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals die voortvloeit uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ om, in het kader van het beleid inzake dienstencheques, haar eigen diensten aan te wijzen voor de uitvoering van bepaalde taken waarin de wet van 20 juli 2001 voorziet. De rechtsgrond voor de voornoemde vervangingen moet bijgevolg gezocht worden in de voornoemde bijzondere wetsbepalingen, gelezen in samenhang met de artikelen 2, § 1, 2°, artikel 2bis en artikel 3, vijfde lid, van de wet van 20 juli 2001.

3.3. Artikel 1, 1°, van het ontwerp wijzigt de omschrijving van “huishulp van huishoudelijke aard” in artikel 1, 2°, a), van het koninklijk besluit van 12 december 2001. Voor die wijziging wordt rechtsgrond gevonden in artikel 2, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001.

3.4. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe artikel 2bis van het koninklijk besluit van 12 december 2001 te vervangen. Deze bepaling betreft de aanwerving van niet-werkende of deeltijds werkende werkzoekenden of begunstigden van het leefloon, en vindt rechtsgrond in artikel 3, derde lid, van de wet van 20 juli 2001.

3.5. Het ontworpen artikel 2<sup>sexies</sup>, § 5 (artikel 5, 3°, van het ontwerp) en het ontworpen artikel 11 (artikel 16 van het ontwerp) van het koninklijk besluit van 12 december 2001 beogen uitvoering te geven aan respectievelijk “artikel 2<sup>ter</sup>” en “artikel 10<sup>octies</sup>” van de wet van 20 juli 2001. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, bevinden deze artikelen zich thans nog in een ontwerpfase en dienen zij nog de volledige parlementaire procedure te doorlopen. Gelet hierop, is voor de voornoemde bepalingen thans geen rechtsgrond voorhanden en dienen zij uit het ontwerp te worden weggelaten. De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft de artikelen 5, 3°, en 16 van het ontwerp dan ook niet nader onderzocht.

3.6. De aanhef van het ontwerp dient met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp in overeenstemming te worden gebracht.

### BEVOEGDHEID

4.1. Artikel 1, 1°, van het ontwerp wijzigt artikel 1, 2°, a), van het koninklijk besluit van 12 december 2001 derwijze dat ook activiteiten verricht in de secundaire woonplaats van de gebruiker onder de regeling inzake dienstencheques van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen. Volgens de gemachtigde is het daarbij de bedoeling dat de Brusselse regeling inzake dienstencheques eveneens toepassing vindt ten aanzien van een zogenaamd “tweede verblijf” gelegen in het Vlaamse of het Waalse Gewest, weliswaar voor zover de gebruiker zijn hoofdverblijfplaats behoudt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4.2. In de memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ werd omtrent het aanknopingspunt voor de gewestelijke bevoegdheid inzake tewerkstellingsbeleid het volgende gesteld:<sup>1</sup>

“Het spreekt voor zich dat de gewesten de bevoegdheden die hun worden overgedragen inzake het arbeidsmarktbeleid, elk binnen hun eigen grondgebied dienen uit te oefenen.

[...]

In het kader van de overgedragen materiële bevoegdheid inzake de dienstencheques, dient er rekening mee te worden gehouden dat het een consumentensubsidie betreft ter bevordering van de buurtdiensten en -banen in een bepaald gewest. De ‘plaats van de prestatie’ zal aldus het geschikte criterium zijn.

[...]

Het spreekt voor zich dat elke wijziging van de aanknopingspunten aangegeven in deze toelichting aanleiding zal geven tot een overleg tussen de bevoegde overheden.”

4.3. Uit de hiervoor geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt dat inzake de dienstencheques de bijzondere wetgever voor ogen had dat het gewest waar de prestatie wordt uitgevoerd, in beginsel bevoegd is. In de verschillende gewestelijke regelingen die na de Zesde Staatshervorming tot stand zijn gekomen, is met dit aanknopingspunt rekening gehouden, door de

<sup>1</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 106-107.

hoofdverblijfplaats van de gebruiker als criterium te bepalen voor de toepassing van de onderscheiden regelingen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan dan ook bezwaarlijk, op eenzijdige wijze, in een regeling voorzien waarbij dat gewest ook bevoegd is voor het verrichten van dienstencheque-activiteiten in een secundaire woonplaats gelegen in een ander gewest. Het staat de gewesten weliswaar vrij om het gehanteerde aanknopingspunt te wijzigen. Aangezien echter het vaststellen van een (bijkomend) aanknopingspunt rechtstreekse gevolgen heeft voor het bepalen van de entiteit die voor een bepaalde situatie bevoegd is, kan een wijziging daarvan, zoals ook uit de hiervoor geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt, niet op eenzijdige wijze door één gewest worden doorgevoerd, maar slechts in overleg tussen alle bevoegde gewesten. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord zou daartoe het geëigende instrument kunnen zijn. In elk geval dient er over gewaakt te worden dat een dergelijk overleg of akkoord niet leidt tot een afstand of overdracht van bevoegdheden tussen de betrokken bevoegde overheden, hetgeen in strijd zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels.

Vraag is ook of het wijzigen van het aanknopingspunt in de in het ontwerp voorgestelde zin, niet tevens noopt tot het nemen, in overleg met de andere bevoegde entiteiten, van bijkomende maatregelen, zo bijvoorbeeld op het vlak van de erkenning van de betrokken ondernemingen. Meer bepaald rijst daarbij de vraag welke onderneming zal kunnen instaan voor het verrichten van de bedoelde activiteiten in de secundaire woonplaats gelegen in een ander gewest.

4.4. Gelet op het voorgaande kan, in de huidige stand van de wetgeving, de bij artikel 1, 1°, van het ontwerp ontworpen wijziging dan ook slechts doorgang vinden voor zover zowel de hoofd- als de secundaire woonplaats van de gebruiker gelegen zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien de stellers van het ontwerp vasthouden aan de beoogde wijziging zal die beperking uitdrukkelijk in de te wijzigen bepaling moeten worden ingeschreven.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 1

5. Het ontworpen artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 definieert ‘ACTIRIS’ als “de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, geregeld bij de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling”.

Het opschrift van de ordonnantie van 18 januari 2001 is met ingang van 1 januari 2017 gewijzigd bij artikel 2 van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling met het oog op de verwezenlijking van de Zesde Staatshervorming en de wijziging van de naam van deze dienst’.

Artikel 1, 3°, van het ontwerp dient in het licht daarvan te worden aangepast.

6. Onder voorbehoud van hetgeen hiervoor *sub* 4.1 tot 4.4 is opgemerkt, en voor zover de ontworpen wijziging in het ontwerp wordt behouden, dient bij artikel 1, 1°, van het ontwerp nog het volgende te worden opgemerkt.

Door de bij artikel 1, 1°, van het ontwerp ontworpen wijziging, zal in artikel 1, 2°, a), van het koninklijk besluit van 12 december 2001 sprake zijn van “de hoofd- of secundaire woonplaats van de gebruiker”. Artikel 1, 1°*bis*, van hetzelfde koninklijk besluit definieert thans de “woonplaats van de gebruiker” als: “de hoofdverblijfplaats gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met toepassing van artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, en haar uitvoeringsmaatregelen. Voor de toepassing van dit besluit worden de personen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verblijven en vrijgesteld zijn van inschrijving in de bevolkingsregisters omwille van hun diplomatieke onschendbaarheid of hun bijzonder statuut, gelijkgesteld met personen die over een dergelijke hoofdverblijfplaats beschikken”.

Uit de samenlezing van die twee bepalingen volgt dat in het koninklijk besluit van 12 december 2001 sprake zal zijn van “de hoofd- of secundaire hoofdverblijfplaats gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, wat niet in overeenstemming is met de bedoeling van de stellers van het ontwerp (zie evenwel wat dat betreft de opmerkingen 4.1 tot 4.4) en bovendien een ongerijmdheid bevat (“secundaire hoofdverblijfplaats”).

In het licht van het voorgaande dient de ontworpen wijziging aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

### Artikel 3

7. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp moet worden geschreven “In artikel 2*ter* van hetzelfde besluit, ...”.

### Artikel 4

8. In het ontworpen artikel 2*quater*, § 4, 2°*bis*, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 4, 3°, van het ontwerp) wordt verwezen naar “het ‘Brussels diversiteitscharter in de dienstenchequesector’, dat bij dit besluit is gevoegd en beschikbaar is op de website van het bestuur”. Het ontwerp bevat evenwel geen bepaling waarbij dat diversiteitscharter als bijlage wordt toegevoegd aan het koninklijk besluit van 12 december 2001. Het ontwerp dient met een bepaling in die zin te worden aangevuld. Aangezien het besluit van 12 december 2001 reeds een bijlage bevat, verdient het aanbeveling deze laatste en de in te voegen bijlage te nummeren.

9. Met betrekking tot het ontworpen artikel 2<sup>quater</sup>, § 4, 8°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 4, 4°, van het ontwerp) heeft de gemachtigde verklaard dat het de bedoeling is de bestaande verplichting om “zonder beperking, gebruik te maken van papieren dienstencheques en van dienstencheques in gedematerialiseerde vorm” te vervangen door de mogelijkheid dat ondernemingen enkel gedematerialiseerde dienstencheques aanvaarden.

Zowel de Nederlandse als de Franse tekst van de ontworpen bepaling dient in het licht daarvan te worden verduidelijkt.

10. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2<sup>quater</sup>, § 4, 17°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 4, 6°, van het ontwerp) verbindt de onderneming zich ertoe onder haar bestuurders, zaakvoerders, lasthebbers of personen bevoegd om de onderneming te verbinden geen personen te hebben die “de voorbije vijf jaar veroordeeld werden voor enig misdrijf op fiscaal of sociaal vlak of krachtens hoofdstuk IV/1 van de wet”.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het begrip “misdrijf op fiscaal of sociaal vlak” te worden verduidelijkt.

#### Artikel 7

11. In de Nederlandse tekst van de bij artikel 7 van het ontwerp ontworpen bepaling moeten de woorden “voldoet niet” in omgekeerde volgorde worden vermeld.

#### Artikel 13

12. In het ontworpen artikel 10, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 is enerzijds sprake van een onderbreking van de termijn en anderzijds van een “nieuwe termijn” die vervolgens ingaat. De gemachtigde heeft verklaard dat het gaat om een schorsing van de termijn en niet om een stuiting ervan. De woorden “de nieuwe termijn” moeten dan ook worden vervangen door de woorden “het niet-verlopen gedeelte van de termijn”.

#### Artikel 20

13. Artikel 20 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit, en bepaalt dat artikel 8, 6°, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2016, artikel 12, 2°, uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2016, de artikelen 12, 1°, en 14, 2°, in werking treden op 1 januari 2018 en dat de overige bepalingen uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2017.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde heeft de terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“Nous estimons la rétroactivité nécessaire et proposons l’ajout dans le cadre de la troisième lecture des justificatifs suivants :

‘Considérant que la rétroactivité des actes administratifs est admise dès lors qu’elle est nécessaire à la continuité du service public et à la régularisation d’une situation de fait ou de droit, pour autant qu’elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels;

Considérant qu’elle est également admise dès lors qu’elle est nécessaire à l’exécution de la loi;

Considérant que l’adoption en l’espèce d’un arrêté rétroactif aura pour effet de renforcer la sécurité juridique en faveur des administrés en conférant une base légale complète;

Considérant que l’effet rétroactif bénéficie donc aux intéressés et, en ce sens, se justifie;

Considérant dès lors, au vu de ce qui précède, que la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier 2016, prévue dans les dispositions finales du présent arrêté, se justifie ;’

Plus concrètement, la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier ou 1<sup>er</sup> juin 2016 se justifie :

Pour l’article 8, 6° car il prend acte de la modification de la déductibilité fiscale intervenue en 2016 et ainsi va permettre un remboursement l’année qui suit l’année d’achat du titre-service (à partir de 2016) à concurrence de 85 % au lieu des 70 % à l’utilisateur demandeur. Cette mesure rétroactive joue donc en faveur des utilisateurs.

Pour l’article 12, 2°, cette disposition régularise les montants figurant dans l’arrêté qui ont été augmentés du fait de l’indexation intervenue en juin 2016 (et qui est déjà payée dans les faits par la société émettrice). Cette mesure rétroactive sécurise les montants payés aux entreprises agréées et ne résulte que de l’application correcte de cet arrêté.

Plus concrètement, la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier 2017 se justifiera :

Au-delà des dispositions qui régionalisent le texte de l’AR (qui sont d’ordre organisationnel et ne favorisent ou ne préjudicient personne comme par ex : articles 1, 3, 5, 6, 8, 10...), signalons que l’indexation à 100 % consacrée par l’article 19 du projet sera permise pour les TS achetés en 2017, et il est favorable aux entreprises agréées que la mesure commence bien dès le 1/01/2017, toutefois le premier paiement n’aura lieu que dans le courant du premier trimestre 2018.

L’article 2 permet que le calcul du public cible se déroule sur base annuelle et non plus trimestrielle ce qui est favorable aux entreprises agréées dès le 1/01/2017. De plus, cela découle d’une décision du Gouvernement d’octobre 2015, il se peut donc que la décision rétroagisse jusqu’au 1<sup>er</sup> janvier 2016.”

Gelet op deze verantwoording lijkt de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen van het ontwerp te kunnen worden aanvaard.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services'. Le projet vise notamment à étendre le champ d'application du régime des titres-services à l'aide à domicile de nature ménagère au lieu de résidence secondaire de l'utilisateur. Par ailleurs, le projet adapte la règle dite des 60% pour l'engagement de certains groupes-cibles et instaure un nouveau dispositif en matière d'indexation de l'intervention régionale en faveur des entreprises de titres-services. En outre, le projet apporte diverses modifications plutôt techniques à l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

3.1. Le projet trouve tout d'abord un fondement juridique dans les articles 2, § 2, alinéa 2, et alinéas 4 à 6, 2bis, 4 et 7 de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité', auxquels il est fait référence au premier alinéa du préambule.

3.2. Pour remplacer certaines références à l'« Office national de l'Emploi » ou au « Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale », faites dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, par une référence à l'« administration » ou au « Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale », le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut se fonder sur son pouvoir général d'exécution tel qu'il découle de l'article 20 de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' du 8 août 1980, combiné avec l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', pour désigner, dans le cadre de la politique en matière de titres-services, ses propres services pour l'exécution de tâches spécifiques prévues par la loi du 20 juillet 2001. Le fondement juridique des remplacements précités doit par conséquent être recherché dans les dispositions légales spéciales précitées, combinées avec les articles 2, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 2bis et 3, alinéa 5, de la loi du 20 juillet 2001.

3.3. L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du projet modifie la définition d'« aide à domicile de nature ménagère », figurant à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Cette modification trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

3.4. L'article 2 du projet vise à remplacer l'article 2bis de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Cette disposition concerne l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés ou occupés à temps partiel ou de bénéficiaires du revenu d'intégration, et puise son fondement juridique dans l'article 3, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 2001.

3.5. L'article 2sexies, § 5, en projet (article 5, 3<sup>o</sup>, du projet) et l'article 11, en projet (article 16 du projet) de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 visent à pourvoir à l'exécution,

respectivement, de l' « article 2<sup>ter</sup> » et de l' « article 10<sup>octies</sup> » de la loi du 20 juillet 2001. Ainsi que le confirme le délégué, ces articles se trouvent encore à l'état de projet et ils doivent encore suivre toute la procédure parlementaire. Il s'ensuit qu'il n'existe pour l'heure pas de fondement juridique pour les dispositions précitées et qu'elles doivent être omises du projet. Le Conseil d'État, section de législation, n'a donc pas examiné plus avant les articles 5, 3°, et 16 du projet.

3.6. Le préambule du projet doit être aligné sur les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet.

### COMPÉTENCE

4.1. L'article 1<sup>er</sup>, 1°, du projet modifie l'article 1<sup>er</sup>, 2°, a), de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 en ce sens que les activités réalisées au lieu de résidence secondaire de l'utilisateur relèvent également du régime des titres-services de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon le délégué, l'intention à cet égard est que le régime bruxellois des titres-services s'applique également à une « résidence secondaire » située en Région flamande ou en Région wallonne, pour autant, certes, que l'utilisateur maintienne sa résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale.

4.2. En ce qui concerne le critère de rattachement pour la compétence régionale en matière d'emploi, l'exposé des motifs de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' a précisé ce qui suit <sup>2</sup> :

« Il va de soi que les régions doivent exercer les compétences qui leur sont transférées en matière d'emploi, chacune sur leur propre territoire.

[...]

Dans le cadre de la compétence matérielle transférée en matière de titres-services, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit d'une subvention à la consommation pour favoriser les services et emplois de proximité dans une région déterminée. Le « lieu de la prestation » sera donc le critère approprié.

[...]

Il va de soi que toute modification des critères de rattachement retenus dans les présents développements donnera lieu à une concertation entre les autorités compétentes ».

4.3. Il ressort des travaux préparatoires précités qu'en ce qui concerne les titres-services, le législateur spécial a considéré que la région où la prestation est effectuée est en principe compétente. Dans les divers régimes régionaux qui ont été élaborés après la Sixième réforme de l'État, il a été tenu compte de ce critère de rattachement, en prenant la résidence principale de l'utilisateur comme critère pour l'application des différents régimes. La Région de Bruxelles-Capitale peut donc difficilement prévoir, d'une manière unilatérale, un régime qui la rend également compétente à l'égard d'activités entrant dans le cadre des titres-services effectuées dans une résidence secondaire située dans une autre région. Certes, les régions sont libres de modifier le critère de rattachement utilisé. Toutefois, comme la fixation

<sup>2</sup> Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp.106-107.

d'un critère de rattachement (supplémentaire) a des effets directs sur la détermination de l'entité compétente dans une situation donnée, une modification de ce critère, ainsi qu'il ressort aussi des travaux préparatoires précités, ne peut être opérée d'une manière unilatérale par une seule région, mais seulement en concertation avec toutes les régions compétentes. L'instrument le plus approprié à cet effet pourrait être la conclusion d'un accord de coopération. Il y a lieu, en tout cas, de veiller à ce qu'une telle concertation ou un tel accord n'entraîne pas d'abandon ou de transfert de compétences entre les autorités compétentes concernées, ce qui serait contraire aux règles répartitrices de compétences.

La question se pose aussi de savoir si la modification du critère de rattachement dans le sens proposé dans le projet n'impose pas non plus l'adoption, en concertation avec les autres entités compétentes, de mesures complémentaires, par exemple en matière d'agrément des entreprises concernées. On peut plus particulièrement se demander à cet égard quelle entreprise pourra se charger de réaliser lesdites activités dans la résidence secondaire située dans une autre région.

4.4. Compte tenu de ce qui précède, la modification envisagée à l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du projet ne peut dès lors, dans l'état actuel de la législation, se concrétiser que si à la fois la résidence principale et la résidence secondaire de l'utilisateur sont situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Si les auteurs du projet maintiennent la modification envisagée, cette restriction devra figurer expressément dans la disposition à modifier.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 1<sup>er</sup>

5. L'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 définit 'ACTIRIS' comme « l'Office régional bruxellois de l'Emploi, réglementé par l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi ».

L'intitulé de l'ordonnance du 18 janvier 2001 a été modifié avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par l'article 2 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office'.

Il convient d'adapter l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du projet en ce sens.

6. Sous réserve des observations formulées aux points 4.1 à 4.4 précités, et dans la mesure où la modification en projet est maintenue dans le projet, il y a encore lieu de formuler l'observation suivante concernant l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du projet.

Consécutivement à la modification en projet à l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du projet, l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 fera mention de la « résidence principale ou secondaire de l'utilisateur ». L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>bis, du même arrêté royal définit

actuellement la « résidence de l'utilisateur » comme « la résidence principale établie en Région de Bruxelles-Capitale en application de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, et ses mesures d'exécution. Pour l'application du présent arrêté, sont assimilées aux personnes disposant d'une telle résidence principale, les personnes qui résident en Région de Bruxelles-Capitale et qui sont dispensées d'inscription aux registres de la population en raison de leur immunité diplomatique ou de leur statut particulier ».

Il découle de la lecture conjointe de ces deux dispositions que l'arrêté royal du 12 décembre 2001 fera mention de « la résidence principale, principale ou secondaire, établie en Région de Bruxelles-Capitale », ce qui n'est pas conforme à l'intention des auteurs du projet (voir toutefois à ce sujet les observations 4.1 à 4.4) et constitue de surcroît une aberration (« résidence principale secondaire »).

Il convient de réexaminer la modification en projet au regard de ce qui précède.

### Article 3

7. Dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet, il faut écrire « Dans l'article 2<sup>ter</sup> du même arrêté (...) est remplacé par ce qui suit : ».

### Article 4

8. L'article 2<sup>quater</sup>, § 4, 2°<sup>bis</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 4, 3°, du projet) mentionne « la 'Charte bruxelloise de la diversité dans le secteur des titres-services', annexée au présent arrêté et disponible sur le site internet de l'administration ». Le projet ne contient toutefois pas de disposition annexant cette charte de la diversité à l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Il s'impose de compléter le projet par une disposition en ce sens. L'arrêté du 12 décembre 2001 comportant déjà une annexe, il est recommandé de numéroté cette annexe et celle qui sera insérée.

9. En ce qui concerne l'article 2<sup>quater</sup>, § 4, 8°, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 4, 4°, du projet), le délégué a déclaré que l'intention est de remplacer l'obligation existante de « faire usage, sans restriction, de titres-services papiers et de titres-services sous la forme dématérialisée » par la possibilité pour les entreprises de n'accepter que des titres-services sous la forme dématérialisée.

Tant le texte français que le texte néerlandais de la disposition en projet doivent être précisés en ce sens.

10. Conformément à l'article 2<sup>quater</sup>, § 4, 17°, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 4, 6°, du projet), l'entreprise s'engage à ne pas compter parmi les administrateurs, gérants, mandataires ou personnes ayant le pouvoir d'engager l'entreprise, une

personne qui, « dans les cinq années écoulées, a été condamnée pour toute infraction commise en matière fiscale, sociale ou en vertu du chapitre IV/1 de la loi ».

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser la notion d' « infraction commise en matière fiscale, sociale ».

### Article 7

11. Dans le texte néerlandais de la disposition en projet à l'article 7 du projet, on intervertira les mots « voldoet niet ».

### Article 13

12. L'article 10, § 2, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, fait état, d'une part, d'une interruption du délai et, d'autre part, d'un « nouveau délai » qui prend cours par la suite. Le délégué a déclaré qu'il s'agit d'une suspension de délai et non d'une interruption de celui-ci. Les termes « le nouveau délai » devront donc être remplacés par les termes « la partie non encore écoulée du délai ».

### Article 20

13. L'article 20 du projet règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé et dispose que l'article 8, 6°, produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'article 12, 2°, produit ses effets le 1<sup>er</sup> juin 2016, les articles 12, 1°, et 14, 2°, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et que les autres dispositions produisent leurs effets le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Nous estimons la rétroactivité nécessaire et proposons l'ajout dans le cadre de la troisième lecture des justificatifs suivants :

‘Considérant que la rétroactivité des actes administratifs est admise dès lors qu'elle est nécessaire à la continuité du service public et à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ;

Considérant qu'elle est également admise dès lors qu'elle est nécessaire à l'exécution de la loi ;

Considérant que l'adoption en l'espèce d'un arrêté rétroactif aura pour effet de renforcer la sécurité juridique en faveur des administrés en conférant une base légale complète ;

Considérant que l'effet rétroactif bénéficie donc aux intéressés et, en ce sens, se justifie ;

Considérant dès lors, au vu de ce qui précède, que la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier 2016, prévue dans les dispositions finales du présent arrêté, se justifie ;'

Plus concrètement, la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier ou 1<sup>er</sup> juin 2016 se justifie :

Pour l'article 8, 6° car il prend acte de la modification de la déductibilité fiscale intervenue en 2016 et ainsi va permettre un remboursement l'année qui suit l'année d'achat du titre-service (à partir de 2016) à concurrence de 85 % au lieu des 70 % à l'utilisateur demandeur. Cette mesure rétroactive joue donc en faveur des utilisateurs.

Pour l'article 12, 2°, cette disposition régularise les montants figurant dans l'arrêté qui ont été augmentés du fait de l'indexation intervenue en juin 2016 (et qui est déjà payée dans les faits par la société émettrice). Cette mesure rétroactive sécurise les montants payés aux entreprises agréées et ne résulte que de l'application correcte de cet arrêté.

Plus concrètement, la rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier 2017 se justifiera :

Au-delà des dispositions qui régionalisent le texte de l'AR (qui sont d'ordre organisationnel et ne favorisent ou ne préjudicient personne comme par ex : articles 1, 3, 5, 6, 8, 10...), signalons que l'indexation à 100 % consacrée par l'article 19 du projet sera permise pour les TS achetés en 2017, et il est favorable aux entreprises agréées que la mesure commence bien dès le 1/01/2017, toutefois le premier paiement n'aura lieu que dans le courant du premier trimestre 2018.

L'article 2 permet que le calcul du public cible se déroule sur base annuelle et non plus trimestrielle ce qui est favorable aux entreprises agréées dès le 1/01/2017. De plus, cela découle d'une décision du Gouvernement d'octobre 2015, il se peut donc que la décision rétroagisse jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».

Au regard de cette justification, la rétroactivité des dispositions concernées du projet paraît pouvoir être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME