

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 november 2007

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 20 juli 2001
tot bevordering van buurtdiensten
en -banen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 43.689/1**

Voorgaand document :

Doc 52 **0168/(B.Z. 2007) :**

001 : Wetsvoorstel van mevrouw Reuter.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 novembre 2007

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à
favoriser le développement de services et
d'emplois de proximité**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 43.689/1**

Document précédent :

Doc 52 **0168/ S.E. 2007) :**

001 : Proposition de loi de Mme Reuter.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>	
<i>CD&V-N-VA</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>	
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>	
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>	
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>	
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>	
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>	
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>	
<i>sp.a - spirit</i>	:	<i>Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.</i>	
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>	

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>	<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>	<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>	<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>	<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 oktober 2007 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen», heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

1. De wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen bevat een systeem van dienstencheques. Een dienstencheque is een betaalmiddel uitgegeven door een uitgiftebedrijf, waarmee de gebruiker, met de financiële steun van de Staat in de vorm van een consumptiesubsidie, een prestatie van buurtwerken of -diensten kan vergoeden die door een erkende onderneming wordt geleverd (artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van die wet).

Die buurtwerken of -diensten worden gedefinieerd als «banscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen en die betrekking hebben op thuishulp van huishoudelijke aard». De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen wat kan worden beschouwd als thuishulp van huishoudelijke aard (artikel 2, § 1, eerste lid, 3°, van dezelfde wet).

2. Het voorstel van wet strekt ertoe de activiteiten van de buurtwerken of -diensten uit te breiden tot de «hulp bij het toezicht op kinderen». Met het oog hierop wordt de hiervoor aangehaalde definitie van «buurtwerken of -diensten» gewijzigd. Daarnaast wordt de Koning gemachtigd om te bepalen wat als «hulp bij het toezicht op kinderen» wordt beschouwd.

3. Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet, biedt het voorstel een oplossing voor het probleem dat er in België geen regeling is om de ouders te helpen buiten de openingstijden van kinderopvangcentra. Aan dit probleem zou kunnen worden verholpen door de uitbreiding van het systeem van de dienstencheques tot de buitenschoolse kinderopvang. Die uitbreiding zou ook een oplossing kunnen bieden wanneer het kind ziek is. De uitbreiding van het systeem van dienstencheques zou derhalve inspelen op een eenmalige behoefte (bij ziekte van het kind) en op een permanente lacune (buiten de openingstijden van scholen of kinderopvangcentra). Het systeem van dienstencheques zou worden gebruikt om taken te vervullen die niet door collectieve opvangstructuren kunnen worden uitgevoerd. Wie in het systeem aan de slag gaat, zou een passende opleiding krijgen om met kinderen om te gaan. Tot slot wordt nog gesteld dat deze vorm van kinderopvang zou onderworpen worden aan kwaliteitsnormen die vergelijkbaar zijn met die welke gelden voor de andere opvangvormen.

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi «modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité», a donné l'avis suivant:

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité comporte un système de titres-services. Un titre-service est un titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'État, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de cette loi).

Ces travaux ou services de proximité sont définis comme étant des «activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne et qui concernent l'aide à domicile de nature ménagère». Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer ce qu'il faut entendre par l'aide à domicile de nature ménagère (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la même loi).

2. La proposition de loi a pour objet d'étendre les activités des travaux ou services de proximité à l'«aide à la surveillance d'enfants». C'est pourquoi elle modifie la définition précitée des «travaux ou services de proximité». En outre, elle habilite le Roi à déterminer la nature de l'«aide à la surveillance d'enfants».

3. Ainsi qu'il est exposé dans ses développements, la proposition apporterait une solution au fait que rien n'existe en Belgique pour aider les parents en dehors des heures de garderie. Ce problème pourrait être résolu par l'extension du système des titres-services à la garde extrascolaire. Cette extension pourrait également apporter une solution lorsque l'enfant est malade. Dès lors, elle pourrait répondre à la fois à un besoin ponctuel (en cas de maladie de l'enfant) et à un besoin récurrent (en dehors des heures d'école ou de garderie). Le système des titres-services serait utilisé pour accomplir des tâches qui ne peuvent l'être par les structures d'accueil collectives. Les personnes qui s'engagent dans ce système recevraient une formation adéquate pour s'occuper des enfants. Enfin, cette forme de garderie serait soumise à des règles qualitatives semblables à celles que l'on impose à d'autres types d'accueil.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft reeds in verschillende adviezen de contouren van de bevoegdheid van de federale wetgever op het vlak van het invoeren van een systeem van dienstencheques weergegeven. In het advies 37.482/VR/V ⁽¹⁾ wordt de bevoegdheidsverdeling op dat vlak als volgt samengevat:

«Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft opgemerkt ⁽²⁾, kan het invoeren van een systeem van dienstencheques dat beoogt de werkgelegenheid te bevorderen door het aantrekkelijk maken van sociaal nuttig geachte arbeid die thans onvoldoende in het officiële arbeidscircuit aan bod kan komen, worden beschouwd als behorend tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake het tewerkstellingsbeleid.

Zulk een systeem van dienstencheques behoort niet tot de bevoegdheid die aan de gewesten is opgedragen inzake tewerkstellingsbeleid, aangezien het in het geheel niets uitstaande heeft met arbeidsbemiddeling of met de toepassing van normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, § 1, IX, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en evenmin met een programma voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden (artikel 6, § 1, IX, 2°, van die wet).

De activiteiten waarvoor dienstencheques kunnen worden gebruikt, te weten buurtwerken of -diensten, d.w.z. «banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen en die betrekking hebben op thuishulp van huishoudelijke aard» (artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen) kunnen geheel of gedeeltelijk beschouwd worden als vormen van bijstand aan personen in

⁽¹⁾ R.v.St., advies 37.482/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp van decreet «houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen».

⁽²⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Zie de adviezen 30.519/1 en 31.658/1, die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 7 december 2000 en 15 mei 2001 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, alsook advies 36.198/1 van 4 december 2003 over een ontwerp van amendement op het ontwerp dat de programmawet van 22 december 2003 is geworden, advies 36.330/1 van 29 december 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en advies 36.510/VR van 12 februari 2004 over een voorontwerp van decreet «houdende dienstencheques». Zie ook de adviezen over de decreten en de ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, namelijk advies 33.176/1 (voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), 33.250/1 (voor het Vlaams Gewest), 33.508/2 (voor de Duitstalige Gemeenschap) en 33.689/2 (voor het Waals Gewest).

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

1. Dans plusieurs avis, le Conseil d'État, section de législation, a déjà délimité la compétence du législateur fédéral concernant l'instauration d'un système de titres-services. Dans l'avis 37.482/VR/V ⁽¹⁾, la répartition des compétences en la matière est résumée comme suit:

«Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft opgemerkt ⁽²⁾, kan het invoeren van een systeem van dienstencheques dat beoogt de werkgelegenheid te bevorderen door het aantrekkelijk maken van sociaal nuttig geachte arbeid die thans onvoldoende in het officiële arbeidscircuit aan bod kan komen, worden beschouwd als behorend tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake het tewerkstellingsbeleid.

Zulk een systeem van dienstencheques behoort niet tot de bevoegdheid die aan de gewesten is opgedragen inzake tewerkstellingsbeleid, aangezien het in het geheel niets uitstaande heeft met arbeidsbemiddeling of met de toepassing van normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, § 1, IX, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en evenmin met een programma voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden (artikel 6, § 1, IX, 2°, van die wet).

De activiteiten waarvoor dienstencheques kunnen worden gebruikt, te weten buurtwerken of -diensten, d.w.z. «banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen en die betrekking hebben op thuishulp van huishoudelijke aard» (artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen) kunnen geheel of gedeeltelijk beschouwd worden als vormen van bijstand aan personen in

⁽¹⁾ C.E., avis 37.482/VR/V du 27 juillet 2004 sur un avant-projet de décret «houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen».

⁽²⁾ Note de bas de page 1 de l'avis cité: Zie de adviezen 30.519/1 en 31.658/1, die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 7 december 2000 en 15 mei 2001 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, alsook advies 36.198/1 van 4 december 2003 over een ontwerp van amendement op het ontwerp dat de programmawet van 22 december 2003 is geworden, advies 36.330/1 van 29 december 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en advies 36.510/VR van 12 februari 2004 over een voorontwerp van decreet «houdende dienstencheques». Zie ook de adviezen over de decreten en de ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, namelijk advies 33.176/1 (voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), 33.250/1 (voor het Vlaams Gewest), 33.508/2 (voor de Duitstalige Gemeenschap) en 33.689/2 (voor het Waals Gewest).

de zin van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die constatering doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid terzake. De bevoegdheid van de federale overheid tot het voeren van een tewerkstellingsbeleid is immers niet beperkt tot de sectoren die tot haar bevoegdheid behoren, maar geldt ook voor de sectoren die onder de gemeenschappen en gewesten ressorteren.

Bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid mag de federale overheid echter niet op het bevoegdheidsterrein van de gemeenschappen en gewesten komen of in het kader van dat beleid maatregelen uitvaardigen die de uitoefening van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zouden maken ⁽³⁾. De maatregelen van de federale overheid moeten zich beperken tot het loutere aspect tewerkstelling en mogen geen inhoudelijke regeling van de verleende bijstand inhouden ⁽⁴⁾.

In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die buurtwerken of -diensten uitvoeren, verricht te worden door de gemeenschappen ⁽⁵⁾, voor zover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽⁶⁾.

2. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de federale wetgever bevoegd kan worden geacht om de toepassing van de in de wet van 20 juli 2001 opgenomen regeling van dienstencheques uit te breiden tot activiteiten die verband houden met de "hulp bij het toezicht op kinderen" ⁽⁷⁾, met dien verstande dat die toepassing op generlei wijze afbreuk kan doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om de inhoudelijke aspecten van die aangelegenheid te regelen, waarbij zij, in voorkomend geval, in een erkenning van de betrokken diensten kunnen voorzien.

Wat het voorliggende voorstel betreft, volgt hieruit dat de machtiging aan de Koning, om te bepalen wat als «hulp bij het toezicht op kinderen» kan worden beschouwd, geenszins ertoe mag leiden dat inhoudelijke aspecten van de kinderopvang worden geregeld, en dat de (federale) erkenning die thans reeds in artikel 2, § 1, eerste lid, 6°, van de wet van 20 juli 2001 is voorzien, in geen geval betrekking kan hebben op de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening inzake kinderopvang. Bovendien mag door de toepassing van de regeling van dienstencheques op het vlak van kinderopvang geenszins een specifieke subsidiëringsregeling van kinderopvangdiensten tot stand worden gebracht - waarvoor immers

de zin van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die constatering doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid terzake. De bevoegdheid van de federale overheid tot het voeren van een tewerkstellingsbeleid is immers niet beperkt tot de sectoren die tot haar bevoegdheid behoren, maar geldt ook voor de sectoren die onder de gemeenschappen en gewesten ressorteren.

Bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid mag de federale overheid echter niet op het bevoegdheidsterrein van de gemeenschappen en gewesten komen of in het kader van dat beleid maatregelen uitvaardigen die de uitoefening van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zouden maken ⁽³⁾. De maatregelen van de federale overheid moeten zich beperken tot het loutere aspect tewerkstelling en mogen geen inhoudelijke regeling van de verleende bijstand inhouden ⁽⁴⁾.

In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die buurtwerken of -diensten uitvoeren, verricht te worden door de gemeenschappen ⁽⁵⁾, voorzover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽⁶⁾.

2. Il résulte de ce qui précède qu'on peut considérer que le législateur fédéral est compétent pour étendre l'application du régime des titres-services inscrit dans la loi du 20 juillet 2001 aux activités concernant l'«aide à la surveillance d'enfants» ⁽⁷⁾, étant entendu que cette application ne peut aucunement méconnaître la compétence attribuée aux communautés pour régler les aspects substantiels de cette matière et qui leur permet, le cas échéant, de prévoir un agrément des services concernés.

Pour ce qui est de la présente proposition, il en résulte que le pouvoir conféré au Roi de déterminer la nature de l'«aide à la surveillance d'enfants», ne peut nullement avoir pour effet de régler des éléments substantiels de la garde d'enfants, et que l'agrément (fédéral) qui est déjà prévu actuellement à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 20 juillet 2001, ne peut en aucun cas porter sur le contenu et la qualité des services de garde d'enfants. En outre, pour l'application du régime des titres-services concernant la garde d'enfants, on ne peut en aucun cas instaurer un régime spécifique de subvention des services de garderie - qui, en effet, sont de la compétence exclusive des communautés -, mais la subvention doit se li-

⁽³⁾ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, B.8.5. tot B.8.7.

⁽⁴⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Althans voor zover die bijstand tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

⁽⁵⁾ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Of door het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, in de gevallen dat die entiteiten met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

⁽⁶⁾ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Uiteraard kan de federale wetgever niet eenzijdig bepalen dat de gemeenschappen die erkenningen op zich zullen nemen, maar zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten.

⁽⁷⁾ In dat verband dient trouwens te worden aangestipt dat de oorspronkelijke wet van 20 juli 2001 reeds in de mogelijke toepassing van de regeling op de «kinderopvang» voorzag (zie infra).

⁽³⁾ Note de bas de page 2 de l'avis cité: Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, B.8.5. tot B.8.7.

⁽⁴⁾ Note de bas de page 3 de l'avis cité: Althans voor zover die bijstand tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

⁽⁵⁾ Note de bas de page 4 de l'avis cité: Of door het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, in de gevallen dat die entiteiten met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

⁽⁶⁾ Note de bas de page 5 de l'avis cité: Uiteraard kan de federale wetgever niet eenzijdig bepalen dat de gemeenschappen die erkenningen op zich zullen nemen, maar zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten.

⁽⁷⁾ On notera d'ailleurs à cet égard que la loi originelle du 20 juillet 2001 prévoyait déjà l'application éventuelle du régime à la «garde d'enfants» (voir ci-dessous).

uitsluitend de gemeenschappen bevoegd zijn -, doch dient de subsidiëring beperkt te blijven tot hetgeen redelijkerwijs kan worden beschouwd als een tot de bevoegdheid van de federale overheid behorende tewerkstellingsbevorderende maatregel. In welke mate het voorstel hieraan voldoet, dient onder meer beoordeeld te worden in het licht van het evenredigheidsbeginsel, krachtens hetwelk elke wetgever bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ervoor moet waken dat hij de uitoefening van de bevoegdheden van andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt ⁽⁸⁾.

3.1. Uit hetgeen voorafgaat volgt echter niet dat uitsluitend de federale overheid bevoegd is om op het vlak van de kinderopvang in een regeling van dienstencheques te voorzien. De gemeenschappen zouden evenzeer, op grond van hun bevoegdheid voor het gezinsbeleid, bedoeld in artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in een dergelijke regeling kunnen voorzien. In de mate dat aan dergelijke regeling een tewerkstellingsbevorderend karakter zou kunnen worden toebedeeld, zou ook dat aspect ingepast kunnen worden in voornoemde gemeenschapsbevoegdheid. Zoals de afdeling wetgeving reeds herhaaldelijk heeft gesteld, vermogen de gemeenschappen immers maatregelen te nemen die een tewerkstellingsbevorderend effect hebben voor zover die maatregelen kaderen binnen het raam van het beleid inzake de hen toevertrouwde aangelegenheden, in dit geval het beleid inzake kinderopvang als onderdeel van het gezinsbeleid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

3.2. De federale wetgever heeft die bevoegdheid van de gemeenschappen overigens uitdrukkelijk erkend. In de oorspronkelijke wet van 20 juli 2001 werden «buurtwerken of -diensten» gedefinieerd als «banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen [en die betrekking hebben op] thuishulp van huishoudelijke aard, kinderopvang [en] hulp aan huis voor bejaarden, zieken of gehandicapten». Met de programmawet van 22 december 2003 werd die definitie vervangen, waarbij enkel de «thuishulp van huishoudelijke aard» werd behouden. Tegelijk werd met die wet in de wet van 20 juli 2001 een nieuw artikel 10*bis* ingevoegd, waarbij in de mogelijkheid wordt voorzien om de fiscale behandeling verbonden aan de dienstencheques toe te kennen voor andere activiteiten dan thuishulp van huishoudelijke aard, en waarbij in de voorwaarden daartoe uitdrukkelijk wordt verwezen naar de gemeenschappen en de gewesten. In de verantwoording bij het amendement op het ontwerp van programmawet dat heeft geleid tot voornoemd artikel 10*bis*, wordt in dat verband het volgende gesteld: «Het staat de gewesten en de gemeenschappen daarnaast vrij het instrument «dienstencheque» te hanteren voor bijkomende soorten van activiteiten. Zo kunnen zij b.v. dienstencheques lanceren voor kinderopvang en/of hulp aan huis voor bejaarden, zieken of gehandicapten» ⁽⁹⁾. Voor de Vlaamse Gemeenschap is aldus het decreet van 7 mei 2004 houdende de toekenning van de dienstencheques voor kinderopvang tot stand gekomen.

miter à ce qu'on peut raisonnablement considérer comme une mesure de promotion de l'emploi relevant de la compétence de l'autorité fédérale. La question de savoir dans quelle mesure la proposition remplit cette condition doit s'apprécier, entre autres, au regard du principe de proportionnalité qui impose à tout législateur, dans l'exercice de ses compétences, de veiller à ce qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences d'autres législateurs ⁽⁸⁾.

3.1. Il ne résulte toutefois pas de ce qui précède que seule l'autorité fédérale serait compétente pour prévoir un régime de titres-services dans le domaine de la garde d'enfants. Les communautés seraient tout aussi compétentes pour prévoir un régime de l'espèce en vertu du pouvoir que l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles leur confère en matière de politique familiale. Dans la mesure où ce régime serait susceptible de promouvoir l'emploi, cet aspect pourrait également s'inscrire dans la compétence communautaire précitée. En effet, comme la section de législation l'a déjà souligné à maintes reprises, les communautés peuvent prendre des mesures de promotion de l'emploi, pour autant que ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la gestion des matières qui leur sont confiées, en l'occurrence la politique en matière de garde d'enfants en tant que composante de la politique familiale qui est de la compétence des communautés.

3.2. Au demeurant, le législateur fédéral a reconnu expressément cette compétence communautaire. La loi originelle du 20 juillet 2001 définissait les «travaux ou services de proximité» comme étant «les activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne [et qui concernent] l'aide à domicile de nature ménagère, la garde d'enfants [et] l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées». La loi-programme du 22 décembre 2003 a remplacé cette définition en maintenant uniquement l'«aide à domicile de nature ménagère». En outre, cette loi a inséré dans la loi du 20 juillet 2001 un nouvel article 10*bis* qui prévoit la possibilité d'accorder aux autres activités que l'aide à domicile de nature ménagère le traitement fiscal lié aux titres-services, tout en faisant expressément référence aux communautés et aux régions dans les conditions fixées à cet effet. La justification de l'amendement au projet de loi-programme qui est devenu l'article 10*bis* précité, précise ce qui suit à cet égard: «Les Régions et les Communautés sont par ailleurs libres d'utiliser l'outil «titres-services» pour d'autres types d'activités. Ainsi, elles pourront lancer par exemple des titres-services pour la garde d'enfants et/ou pour l'aide aux personnes âgées, malades ou handicapées à domicile» ⁽⁹⁾. C'est ainsi que la Communauté flamande a adopté le décret du 7 mai 2004 portant octroi de titres-services pour la garde d'enfants.

⁽⁸⁾ Zie onder meer Arbitragehof, nr. 172/2006, 22 november 2006, B.11.

⁽⁹⁾ Parl. St. Kamer, DOC 51 0473/010, 11.

⁽⁸⁾ Voir entre autres Cour d'arbitrage, n° 172/2006, 22 novembre 2006, B.11.

⁽⁹⁾ Doc. parl. Chambre, DOC 51 0473/010, 11.

3.3. Vraag is dan ook hoe het voorliggende voorstel van wet zich verhoudt, enerzijds, tot de beleidsoptie die de federale wetgever met de wet van 22 december 2003 heeft genomen, waarbij uitdrukkelijk het initiatiefrecht van de gemeenschappen op het vlak van een regeling van dienstencheques in de kinderopvang werd erkend, en, anderzijds, tot de regelingen die op dat vlak door de gemeenschappen zijn of zullen worden tot stand gebracht. De memorie van toelichting bij het voorstel geeft hierover geen enkele verduidelijking, hetgeen moet worden verholpen. Ook zal moeten worden nagegaan of het voorliggende voorstel in dat opzicht niet tevens noopt tot een wijziging van voornoemd artikel 10bis van de wet van 20 juli 2001, waarin thans sprake is van «andere activiteiten dan huishulp van huishoudelijke aard», en dat is ingevoegd in het licht van de wijziging van de definitie van «buurtwerken of -diensten», waarbij de activiteiten van die diensten uitdrukkelijk werden beperkt tot die welke betrekking hebben op «thuishulp van huishoudelijke aard», terwijl die activiteiten nu met het voorstel opnieuw worden verruimd tot de «hulp bij het toezicht op kinderen».

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In de inleidende zin van artikel 2 schrijve men «In artikel 2, § 1, eerste lid, 3°), van de wet van ...».

2. Wat de wijziging sub 2 betreft, kan het voor het toekennen van bedoelde machtiging aan de Koning ook volstaan artikel 2, § 1, eerste lid, 3°), tweede lid, van de wet, waarin thans reeds de Koning wordt gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, te bepalen wat kan worden beschouwd als huishulp van huishoudelijke aard, aan te vullen met de woorden «en als hulp bij het toezicht op kinderen».

Slotopmerking

Benevens een wijziging van artikel 10bis (zie supra) noopt het voorstel wellicht ook tot een aanpassing van het opschrift van hoofdstuk II van de wet van 20 juli 2001. Het voorstel van wet zal, in voorkomend geval, in die zin moeten worden aangevuld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX, assessoren van de
afdeling wetgeving,

3.3. Se pose dès lors la question du rapport entre la présente proposition de loi et, d'une part, l'orientation politique que le législateur fédéral a prise dans la loi du 22 décembre 2003, reconnaissant expressément le droit d'initiative des communautés en ce qui concerne le régime des titres-services dans le cadre de la garde d'enfants, et, d'autre part, les régimes que les communautés ont adoptés ou adopteront en la matière. L'exposé des motifs accompagnant la proposition n'apporte aucune précision à ce propos. Il faudra y remédier. Il faudra également vérifier si, sur ce point, la présente proposition ne requiert pas en outre une modification de l'article 10bis précité de la loi du 20 juillet 2001, qui mentionne actuellement d'«autres activités que l'aide à domicile de nature ménagère» et qui a été inséré en tenant compte de la modification de la définition des «travaux ou services de proximité», les activités de ces services étant expressément limitées à l'«aide à domicile de nature ménagère», alors que, maintenant, la proposition étend de nouveau ces activités à l'«aide à la surveillance d'enfants».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Dans la phrase liminaire de l'article 2, on écrira «À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°), de la loi du ...».

2. En ce qui concerne la modification figurant au point 2, il peut également suffire, pour l'habilitation conférée au Roi, de compléter l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°), alinéa 2, de la loi, qui habilite déjà actuellement le Roi à déterminer par arrêté délibéré en Conseil des ministres ce qu'il faut entendre par l'aide à domicile de nature ménagère, par les mots «et l'aide à la surveillance d'enfants».

Observation finale

Outre la modification de l'article 10bis (voir ci-dessus), la proposition requiert sans doute d'adapter également l'intitulé du chapitre II de la loi du 20 juillet 2001. Le cas échéant, la proposition de loi devra être complétée en ce sens.

La chambre était composée de

Messieurs

M. VAN DAMME, président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, conseillers d'État,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX, assesseurs de la section
de législation,

Mevrouw

G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

G. VERBERCKMOES

DE VOORZITTER,

M. VAN DAMME

Madame

G. VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

G. VERBERCKMOES

LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME