



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.187/1
van 24 april 2023

avis 73.187/1
du 24 avril 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de wet van 20 juli 2001 tot
bevordering van buurtdiensten
en -banen'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant la loi du
20 juillet 2001 visant à
favoriser le développement de
services et d'emplois de
proximité'

Op 6 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Inge VOS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2023.

*

Le 6 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 28 mars 2023. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, président de chambre, Inge VOS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot het aanbrengen van diverse wijzigingen in de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’.

Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot de invoeging en wijziging van definities. Artikel 3 stelt nieuwe voorwaarden vast waaraan erkende ondernemingen moeten voldoen. Artikel 4 wijzigt de regeling voor de gevallen van fusie, splitsing of bepaalde andere vormen van overdracht van de activiteiten van een erkende onderneming. Artikel 5 voegt een regeling in waarbij een natuurlijke persoon met hoofdverblijfplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in bepaalde gevallen van het recht om dienstencheques te bestellen en te gebruiken kan worden uitgesloten en kan worden gedwongen tot de terugbetaling van de tegemoetkoming bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de wet van 20 juli 2001. Daarnaast bevat het voorontwerp een aantal wijzigingen van of nieuwe machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) (artikelen 6, 7 en 8), regels inzake de overeenkomst tussen de erkende onderneming en een gebruiker (artikel 9), bepalingen inzake het geheel of gedeeltelijk ontzeggen van het terugbetalingsrecht aan een erkende onderneming en inzake bepaalde subsidies (artikel 10), de wijziging van bestaande en de invoeging van nieuwe regels inzake sancties zoals administratieve geldboetes (artikel 11), de toewijzing van rechtsmacht aan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, om uitspraken te doen over beroepen tegen administratieve beslissingen met betrekking tot de uitsluiting van een gebruiker (artikel 12), en een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 13 tot 20).

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op een door de Regering te bepalen datum (artikel 21).

BEVOEGDHEID

3. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is in beginsel bevoegd voor de ontworpen regeling, op grond van artikel 6, § 1, IX, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat bepaalt dat de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd zijn voor “de bevordering van de buurtdiensten en -banen”.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Sommige bepalingen van het voorontwerp doen echter een specifieke bevoegdheidsvraag rijzen (zie verder *sub* 8.1 tot 8.4 en 12.1).

VORMVEREISTEN

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die strekken tot de verwerking van persoonsgegevens. Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, werd gelijktijdig met de adviesaanvraag aan de Raad van State het voorontwerp ook om advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. De gemachtigde bevestigde dat de wijziging bedoeld in artikel 2, 1°, van het voorontwerp enkel tot doel heeft om te bevestigen dat de federale overheidsopdrachtenwetgeving toepassing vindt op de desbetreffende opdracht voor diensten. Ook zonder die uitdrukkelijke bevestiging is de voornoemde wetgeving echter van toepassing. Indien die bevestiging nuttig wordt geacht, wordt de draagwijdte ervan het best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 3

6. In de Nederlandse tekst van artikel 3 van het voorontwerp wordt onvoldoende rekening gehouden met de terminologie van het Wetboek van economisch recht.

Zo dienen in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, f en p, van de wet van 20 juli 2001 (zoals ingevoegd door artikel 3, 2° en 3°, van het voorontwerp) de woorden “liquidatie” telkens te worden vervangen door het woord “vereffening”.

In de Nederlandse tekst van het voornoemde ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, p, van de wet van 20 juli 2001 moet bovendien, rekening houdend met de terminologie die gehanteerd wordt in boek XX van het Wetboek van economisch recht, de zinsnede “een bedrijf te exploiteren” worden vervangen door de zinsnede “een onderneming uit te baten”.

7. Artikel 3, 3°, komt tweemaal voor in het voorontwerp, wat moet worden verholpen.

² Namelijk andere wijzigingen dan die waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Artikelen 3 en 11

8.1. Het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, l, van de wet van 20 juli 2001 (artikel 3, 3°, van het voorontwerp) bepaalt dat een erkende onderneming haar dienstenchequewerknemers ten laatste bij hun indiensttreding en elk jaar tijdens de collectieve gesprekken, de door de Regering bepaalde documenten en informatie over goede werkpraktijken, welzijn op het werk, beroepsrisico's, ergonomie en opleiding bezorgt. De niet-naleving van die verplichting wordt overeenkomstig het ontworpen artikel 10ter, § 8, 5°, van de wet van 20 juli 2001 (artikel 11, 3°, van het voorontwerp) met een administratieve boete gesanctioneerd. Het voorontwerp bevat voorts ook bepalingen inzake een verplicht opleidingstraject en een opleiding (ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, m en n, van de wet van 20 juli 2001).

8.2. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, zijn de gewesten op grond van artikel 6, § 1, IX, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd voor “de bevordering van de buurtdiensten en -banen”. Die bevoegdheid heeft echter geen betrekking op de aspecten ervan die verband houden met het arbeidsrecht, waarvoor in beginsel de federale overheid bevoegd is gebleven (zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

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’ wordt aangaande deze bevoegdheidsverdeling het volgende gesteld:

“De federale overheid zal niet langer bevoegd zijn voor de aangelegenheden die geregeld worden in de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen en zijn uitvoeringsbesluiten, met uitzondering van afdeling 2 van hoofdstuk 2, van deze wet die betrekking hebben tot de arbeidsovereenkomst dienstencheques. De gewesten worden bevoegd voor de ondersteuning, via een consumentensubsidie, van de organisatie van buurtdiensten en -banen, de zogenaamde dienstencheques. Ze beschikken zowel over de regelgevende bevoegdheid, de bevoegdheid voor de controle en inspectie, de bevoegdheid inzake de erkenningen als de bestedingsbevoegdheid. De gewesten kunnen de bestaande regelgeving opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. De gewesten worden eveneens bevoegd voor de fiscale maatregelen.

De federale overheid blijft echter bevoegd voor de aspecten die verband houden met het arbeidsrecht (op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°), zoals die inzake de arbeidsvoorwaarden in de sector, de regeling met betrekking tot het welzijn van de werknemers op het werk, de voorzieningen voor sociaal overleg, het loonbeleid en de arbeidsovereenkomst dienstencheques (hoofdstuk II, afdeling 2, van de wet van 20 juli 2001) die de werknemer verbindt met het dienstenchequebedrijf, met inbegrip van de sanctionering van de inbreuken op het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht”.³

³ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 127.

8.3. Wat betreft de machtiging aan de Regering om nadere regels te bepalen inzake documenten en informatie over goede werkpraktijken, welzijn op het werk, beroepsrisico's en ergonomie, dient eraan herinnerd te worden dat de bepalingen van afdeling 2 van hoofdstuk II van de wet van 20 juli 2001, die betrekking hebben op de arbeidsovereenkomst dienstencheques, zijn blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Hiertoe behoren tevens de regels met betrekking tot het welzijn van de werknemers op het werk.⁴ Artikel 7^{nonies} van de wet van 20 juli 2001, dat tot de voornoemde afdeling 2 behoort, bepaalt wat volgt:

“De Koning bepaalt de bijzondere modaliteiten van de reglementering inzake veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk die van toepassing zijn bij de uitvoering van een arbeidsovereenkomst dienstencheques”.

Ter uitvoering van die bepaling werd onder meer een hoofdstuk III^{ter} (“Modaliteiten betreffende de toepassing van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”) ingevoegd in het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘betreffende de dienstencheques’. Artikel 9^{quinqies} van dat hoofdstuk bepaalt onder meer dat erkende ondernemingen die een arbeidsovereenkomst dienstencheques hebben gesloten met een werknemer instaan voor de naleving van de bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Uit het voorgaande volgt dat aan de in het voorontwerp verleende machtiging aan de Regering, om te bepalen welke documenten en informatie over goede werkpraktijken, welzijn op het werk, beroepsrisico's en ergonomie een erkende onderneming aan haar dienstenchequewerknemers moet bezorgen, een bevoegdheidsconforme uitvoering zal moeten worden gegeven, rekening houdend met het bestaande wettelijke en reglementaire kader op federaal niveau inzake het welzijn op het werk en de maatregelen die binnen dat kader in de toekomst nog zullen kunnen worden genomen.

8.4. Voorts rijst de vraag of de ordonnantiegever bevoegd is om te voorzien in een delegatie aan de Regering om de nadere voorwaarden te bepalen inzake de opleidingen van werknemers die via dienstencheques worden tewerkgesteld, waarbij is voorzien in een verplichte inschrijving voor een “nieuwkomerstraject” van minimum 9 uur en in een verplicht jaarlijks opleidingsaanbod van 16 uur (ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, m en n, van de wet van 20 juli 2001), en waarbij de Regering kan bepalen welke documenten en informatie over opleidingen moeten worden bezorgd (ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, l, van de wet van 20 juli 2001).

Het begrip “opleiding” wordt in het ontworpen artikel 2, § 1, 8°, van de wet van 20 juli 2001, gedefinieerd als een beroepsopleiding die het mogelijk maakt vaardigheden te verwerven die verband houden met activiteiten op het gebied van dienstencheques, alsmede een beroepsopleiding die de beroepsmobiliteit van werknemers binnen of buiten de dienstenchequesector bevordert. Dat begrip heeft bijgevolg een ruimere draagwijdte dan het

⁴ Adv.RvS 69.304/1 van 6 mei 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 juni 2021 ‘tot invoeging van een artikel 3^{ter} in de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen’, opmerking 4.3.2.

louter aanleren van vaardigheden die verband houden met activiteiten op het gebied van dienstencheques, en kan ook betrekking hebben op het verwerven van andere vaardigheden.

De beroepsomscholing en -bijscholing is krachtens artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een gemeenschapsbevoegdheid die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie.⁵ Artikel 4bis, 2°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ bepaalt echter dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is voor “wat de beroepsomscholing en -bijscholing bedoeld in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet betreft, het opzetten van programma’s voor beroepsopleidingen voor zover deze kaderen in het werkgelegenheidsbeleid en rekening houden met het specifieke karakter van Brussel”. Die bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap en heeft enkel betrekking op de bi-culturele aangelegenheden.⁶

In het advies 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (*Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1*) werd over de draagwijdte van het begrip “programma’s voor beroepsopleidingen” in de zin van artikel 4bis, 2°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 het volgende gesteld:

“1. In verband met het begrip ‘programma’ voor beroepsopleidingen dat krachtens het voorgestelde artikel 4bis, b), van de bijzondere wet van 12 januari 1989 door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan worden opgezet op grond van het voorgestelde artikel 135bis van de Grondwet, met dien verstande dat die ‘programma’s’ moeten ‘kaderen in het werkgelegenheidsbeleid en rekening (moeten) houden met het specifieke karakter van Brussel’, hebben de gemachtigden van de Voorzitster van de Senaat het volgende te kennen gegeven:

‘Het woord ‘programma’ dient in zijn gebruikelijke betekenis gebruikt te worden. Onder woord ‘programma’ wordt volgens Van Dale’s woordenboek verstaan: ‘een lijst, een overzicht van wat zal plaatshebben’. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zal aldus een dergelijk programma kunnen opstellen’.

Een dergelijke voorstelling van het begrip ‘programma’, dat aldus een vrij enge definitie krijgt, lijkt geen overdracht van bevoegdheid te vergen, aangezien elke overheid kan opsommen welke initiatieven ter beschikking van het publiek staan in bepaalde aangelegenheden. De overdracht van bevoegdheid die met de voorliggende bepaling tot stand wordt gebracht, heeft blijkbaar alleen zin als het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest daarbij gemachtigd wordt om de programma’s in kwestie zelf te organiseren en te regelen binnen de perken die in de voorgestelde bepaling worden vermeld.”

⁵ Zie ook J. VANPRAET, “Het arbeidsmarktbeleid” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 371.

⁶ Art. 4bis vangt immers aan met de woorden: “Onverminderd de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap ...”. Zie ook GwH nr. 71/2021 van 20 mei 2021, overw. B.9.4. (inzake artikel 4bis, 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

In de verdere parlementaire behandeling in de Senaat is in dit verband nog gesteld:

“Wat de opleidingsprogramma’s betreft, bevestigen de indieners van het voorstel dat de bevoegdheidsoverdracht het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de volle bevoegdheid geeft om zelf de programma’s voor beroepsopleiding te organiseren en te reguleren, binnen de limieten die in de voorgestelde bepaling worden vermeld. Het begrip ‘programma’ in de zin van onderhavig voorstel beperkt zich dus niet tot de courante betekening van ‘lijst’ of ‘overzicht’, maar behelst ook het bepalen van de inhoud van de desbetreffende programma’s.”⁷

De ontworpen regeling inzake opleiding lijkt vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt aanvaardbaar, aangezien ze als een onderdeel kan worden beschouwd van het beleid inzake buurtdiensten en -banen. Zo is de opleiding specifiek gericht op werknemers die via dienstencheques worden tewerkgesteld en is de duurtijd van de opleiding zeer beperkt.

Artikel 5

9. Het in het ontworpen artikel 3*bis*, eerste lid, 2°, van de wet van 20 juli 2001 vermelde begrip “buurtwerken” moet in de twee taalversies worden vervangen door het in artikel 2, § 1, 3°, van dezelfde wet gedefinieerde begrip “buurtwerken of -diensten” (in het Frans: “travaux ou services de proximité”).

Eenzelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 3*bis*, eerste lid, 5°, van de wet van 20 juli 2001, dat melding maakt van het begrip “buurtdiensten”.

Artikel 7

10. Het ontworpen artikel 4*ter* van de wet van 20 juli 2001 machtigt de Regering om een “charter van goed gedrag voor de gebruikers van dienstencheques” vast te stellen. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat de finaliteit is van dit charter, en of de niet-naleving ervan aanleiding kan geven tot het opleggen van sancties aan de gebruikers. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“La finalité de cette charte est de mettre en avant un ensemble de bonnes pratiques à suivre/respecter par les utilisateurs de titres-services. Le non-respect de cette charte ne donnera le cas échéant pas, directement, lieu à des sanctions.”

Deze verduidelijking wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting, waarin nu enkel wordt vermeld dat artikel 7 geen nadere toelichting behoeft.

⁷ Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 279-280.

Artikelen 8 en 11

11. Het ontworpen artikel 5 van de wet van 20 juli 2001 (artikel 8 van het voorontwerp) machtigt de Regering om nadere regels te bepalen voor de bijkomende administratieve of verplaatsingskosten die erkende ondernemingen factureren aan de gebruikers bovenop de kosten van de dienstencheques in het kader van de diensten die krachtens deze wet of haar uitvoeringsbesluiten worden verleend. Het ontworpen artikel 10^{ter}, § 7, 4°, van de wet van 20 juli 2001 (artikel 11, 3°, van het voorontwerp) voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete aan een erkende onderneming die “in strijd met artikel 5 van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, op onredelijke wijze extra administratieve of verplaatsingskosten heeft gefactureerd”.

Aangezien het ontworpen artikel 5 van de wet van 20 juli 2001 louter een machtiging aan de Regering bevat, dient één van de voormelde ontworpen bepalingen te worden aangepast: ofwel dient het ontworpen artikel 5 van de wet van 20 juli 2001 een principieel verbod op de facturatie van onredelijke extra administratieve of verplaatsingskosten te bevatten dat de Regering vervolgens nader kan regelen, ofwel dient het ontworpen artikel 10^{ter}, § 7, 4°, van de wet van 20 juli 2001 enkel te verwijzen naar de besluiten ter uitvoering van (het ontworpen) artikel 5 van de wet van 20 juli 2001 (en dus niet ook naar dat artikel zelf).

Artikel 12

12.1. Overeenkomstig het huidige artikel 10^{octies}, eerste lid, van de wet van 20 juli 2001 kan tegen de beslissingen die door “het bestuur”⁸ zijn genomen tot uitvoering van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten beroep worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank bevoegd in het gerechtelijke arrondissement Brussel.

Artikel 12 van het voorontwerp strekt ertoe een nieuw lid in te voegen in voornoemd artikel 10^{octies}, dat bepaalt dat beroepen tegen administratieve beslissingen met betrekking tot de uitsluiting van een gebruiker uitsluitend bij de Raad van State kunnen worden ingesteld.

Het regelen van de bevoegdheid van de Raad van State is in beginsel een zaak van de federale overheid. Enkel indien voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’⁹ kan de ordonnantiegever bevoegd worden geacht om de in de ontworpen bepaling opgenomen regel inzake het instellen van beroep bij de Raad van State aan te nemen. De memorie van toelichting dient dan ook een verantwoording te bevatten met betrekking tot de wijze waarop aan deze voorwaarden is voldaan, wat thans niet het geval is.

⁸ Namelijk de administratie Brussel Economie en Werkgelegenheid (artikel 2, § 1, 7°, van de wet van 20 juli 2001 *juncto* artikel 1, 3^{bis}°, van het koninklijk besluit 12 december 2001 ‘betreffende de dienstencheques’).

⁹ Op deze bepaling kan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een beroep doen op grond van artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

12.2. Aangezien het ontworpen laatste lid van artikel 10octies van de wet van 20 juli 2001 een afwijking vormt van de algemene bevoegdheidstoewijzing in het eerste lid van artikel 10octies, verdient het aanbeveling het ontworpen laatste lid te laten aanvangen met de woorden “In afwijking van het eerste lid, (...)”.

Met het oog op de rechtszekerheid zou in het ontworpen laatste lid van artikel 10octies van de wet van 20 juli 2001 voorts ook nog een verwijzing naar het ontworpen artikel 3bis van de wet van 20 juli 2001 moeten worden opgenomen.

Artikel 18

13.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 10/5, 1°, van de wet van 20 juli 2001 kunnen de gegevens verzameld in het kader van het “dienstencheques systeem” worden uitgewisseld met het Rijksregister van de natuurlijke personen, de FOD Werkgelegenheid, de FOD Economie, de FOD Financiën, de FOD Justitie, de Nationale Bank van België, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen en Statbel, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden bedoeld in artikel 10/3 van de wet.

13.2. Het komt niet toe aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om eenzijdig te bepalen dat het toegang krijgt tot gegevens van federale overheidsdiensten en federale openbare instellingen.¹⁰ Daartoe zullen, in de mate dit nog niet het geval zou zijn,¹¹ de nodige procedures moeten worden gevolgd en/of toelatingen moeten worden verkregen.

13.3. De gemachtigde bevestigde bovendien dat de opsomming in het ontworpen artikel 10/5 van de wet van 20 juli 2001 niet exhaustief is:

“La liste proposée permet de donner une vue globale des transferts qui peuvent avoir lieu dans le cadre du traitement de données à caractère personnel. Des autorités publiques pourraient avoir intérêt à obtenir ses données dans le cadre de leurs missions de service public. Il n'est donc pas à exclure que d'autres entités puissent obtenir ces données mais uniquement dans le respect des dispositions du RGPD.

Cette énumération ne peut donc être considérée comme une énumération exhaustive de toutes les entités avec lesquelles ou de toutes les finalités pour lesquelles les données collectées seront échangées. En effet, il ne peut être exclu qu'une autre entité ayant un but légitime et conforme au RGPD demande à recevoir certaines données.”

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet

¹⁰ Zie in dat verband bijvoorbeeld adv.RvS 69.812/1/V van 18 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie 24 december 2021 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid en de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om sociale maatregelen op te nemen’, opmerking 5.

¹¹ Met betrekking tot de gegevens van het Rijksregister deelde de gemachtigde het volgende mee: “Cette autorisation a déjà été obtenue. L'administration dispose des autorisations nécessaires. Les modifications apportées visent principalement à mettre le cadre légal, antérieur au RGPD, à jour par rapport aux dispositions du RGPD.”

aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹³

Vermits de categorie van personen die toegang heeft tot de verwerkte gegevens, tot de hiervoor vermelde “essentiële elementen” behoort, moet ze door de wetgever worden bepaald, hetgeen gebeurt in het ontworpen artikel 10/5. Die lijst kan echter niet als een niet-exhaustieve lijst worden beschouwd, gelet op het legaliteitsbeginsel inzake het recht op het privéleven.

Er kan in dit verband overigens ook nog aan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ elke verwerking van persoonsgegevens beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”). Ook hieruit volgt dat de categorie van personen of entiteiten die toegang hebben tot de verwerkte gegevens op voldoende wijze moet worden afgebakend.

¹² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1. en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

Slotopmerking

14. Het voorontwerp – in het bijzonder de Nederlandse tekst ervan – dient nog grondig te worden nagelezen op het vlak van de overeenstemming tussen de taalversies, het consequent gebruik van begrippen en andere slordigheden¹⁴ en dient nog te worden onderworpen aan een taalkundig nazicht.

Zo stemt de tekst van de definitie van het begrip “opleiding” (artikel 2, 2°, van het voorontwerp) niet geheel overeen in de twee taalversies, en wordt in het ontworpen artikel 10/3, 2°, van de wet van 20 juli 2001 (zoals ingevoegd door artikel 16 van het voorontwerp) wellicht ten onrechte melding gemaakt van “voorwaarden voor de verkiesbaarheid”.

Daarnaast wordt in de Nederlandse tekst melding gemaakt van een “Adviescommissie Erkenning” (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, h, van de wet van 20 juli 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 3°, van het voorontwerp), terwijl de huidige tekst het begrip “adviescommissie erkenningen” hanteert.¹⁵ Aangezien in de Franse tekst van artikel 3, vierde lid, van de wet van 20 juli 2001 het begrip “famille” als overeenstemmend met het begrip “gezin” in de Nederlandse tekst wordt gebruikt,¹⁶ dient in de Franse tekst van het ontworpen artikel 3*bis*, eerste lid, 3°, van de wet van 20 juli 2001, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorontwerp, hetzelfde begrip te worden hernomen, en moeten de woorden “son ménage” dus worden vervangen door de woorden “sa famille”.

De Nederlandse tekst van het voorontwerp omvat ook storende taalfouten zoals het aan elkaar schrijven van afzonderlijke woorden (zie bijvoorbeeld “contactpuntmoet” in artikel 3 van het voorontwerp) en schrijffouten (zoals “Rijksregister” in artikel 18 van het voorontwerp).

*

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het weg te laten leesteken “,” in de eerste zin van de Nederlandse tekst van artikel 5 van het voorontwerp. Zie eveneens artikel 11, 3°, van het voorontwerp, dat melding maakt van een aanvulling met twee paragrafen, terwijl er bij deze bepaling drie paragrafen worden ingevoegd.

¹⁵ Zie artikel 2 van de wet van 20 juli 2001. Zie eveneens het ontworpen artikel 6, § 5, van de wet van 20 juli 2001, zoals ingevoegd door artikel 9 van het voorontwerp.

¹⁶ Zie eveneens het ontworpen artikel 10/3, 5°, van de wet van 20 juli 2001, zoals ingevoegd door artikel 16 van het voorontwerp.

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications à la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité'.

L'article 2 de l'avant-projet a pour objet d'insérer et de modifier des définitions. L'article 3 fixe de nouvelles conditions que doivent remplir les entreprises agréées. L'article 4 modifie les dispositions prévues pour régler les cas de fusion, de scission ou de certaines autres formes de transfert des activités d'une entreprise agréée. L'article 5 instaure un dispositif permettant d'exclure dans certains cas une personne physique ayant sa résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale, du droit de commander et d'utiliser des titres-services et de la contraindre à rembourser l'intervention visée à l'article 3, alinéa 5, de la loi du 20 juillet 2001. En outre, l'avant-projet contient un certain nombre de modifications d'habilitations ou de nouvelles habilitations accordées au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) (articles 6, 7 et 8), des règles relatives à la convention entre l'entreprise agréée et un utilisateur (article 9), des dispositions concernant le refus total ou partiel du droit de remboursement à une entreprise agréée et certaines subventions (article 10), la modification de règles existantes et l'instauration de nouvelles règles relatives aux sanctions comme les amendes administratives (article 11), l'attribution au Conseil d'État, section du contentieux administratif, du pouvoir de statuer sur des recours contre les décisions administratives concernant l'exclusion d'un utilisateur (article 12), ainsi que des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel (articles 13 à 20).

L'ordonnance dont l'adoption est envisagée entre en vigueur à une date à déterminer par le Gouvernement (article 21).

COMPÉTENCE

3. La Région de Bruxelles-Capitale est en principe compétente pour le dispositif en projet sur la base de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' qui dispose qu'en ce qui concerne la politique de l'emploi, les régions sont compétentes pour « la promotion des services et emplois de proximité ».

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Cependant, certaines dispositions de l'avant-projet soulèvent une question spécifique de compétence (voir plus loin les points 8.1 à 8.4 et 12.1).

FORMALITÉS

4. L'avant-projet contient des dispositions visant le traitement des données à caractère personnel. Ainsi qu'il ressort des documents joints à la demande d'avis, l'avant-projet a également été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données en même temps que la demande d'avis au Conseil d'État.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. La déléguée a confirmé que la modification visée à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet a uniquement pour but de confirmer que la législation fédérale en matière de marchés publics trouve à s'appliquer au marché de services en question. Or, la législation précitée s'applique même en l'absence de cette confirmation expresse. Si cette confirmation est jugée utile, mieux vaudrait en expliciter la portée dans l'exposé des motifs.

Article 3

6. Le texte néerlandais de l'article 3 de l'avant-projet tient insuffisamment compte de la terminologie du Code de droit économique.

Ainsi, dans le texte néerlandais de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, f et p, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (inséré par l'article 3, 2^o et 3^o, de l'avant-projet), on remplacera chaque fois les mots « liquidatie » par le mot « vereffening ».

En outre, dans le texte néerlandais de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, p, en projet, précité, de la loi du 20 juillet 2001, compte tenu de la terminologie employée dans le livre XX du Code de droit économique, on remplacera le membre de phrase « een bedrijf te exploiteren » par le membre de phrase « een onderneming uit te baten ».

7. L'article 3, 3^o, figure deux fois dans l'avant-projet ; il convient d'y remédier.

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Articles 3 et 11

8.1. L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, l, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (article 3, 3°, de l'avant-projet) dispose qu'une entreprise agréée transmet à ses travailleurs en titres services, au plus tard lors de leur entrée en fonction, et chaque année lors des entretiens collectifs, les documents et informations déterminés par le Gouvernement relatifs aux bonnes pratiques de travail, au bien-être au travail, aux risques du métier, à l'ergonomie et à la formation. Conformément à l'article 10^{ter}, § 8, 5°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (article 11, 3°, de l'avant-projet), le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende administrative. En outre, l'avant-projet contient également des dispositions relatives au parcours de formation obligatoire et à une formation (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, m et n, en projet, de la loi du 20 juillet 2001).

8.2. Comme il a déjà été indiqué précédemment, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour « la promotion des services et emplois de proximité ». Toutefois, cette compétence ne porte pas sur les aspects de cette politique qui ont trait au droit du travail, aspects pour lesquels l'autorité fédérale est en principe restée compétente (voir l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

En ce qui concerne cette répartition des compétences, l'exposé des motifs de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' précise ce qui suit :

« L'autorité fédérale ne sera plus compétente pour les matières réglées dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et ses arrêtés d'exécution, à l'exception de la section 2, chapitre II, de cette loi qui contient des dispositions relatives au contrat de travail titres-services. Les régions deviennent compétentes en matière d'aide, par le biais d'une subvention à la consommation, à l'organisation de services et d'emplois de proximité, les 'titres-services'. Elles disposent tant de la compétence législative que de la compétence de contrôle et d'inspection, de la compétence relative aux agréments, ainsi que de la compétence en matière d'affectation des deniers. Les régions sont habilitées à abroger, supprimer, modifier ou remplacer la réglementation en vigueur. Les régions deviennent également compétentes pour les mesures fiscales.

L'autorité fédérale reste néanmoins compétente pour les aspects qui ont trait au droit du travail (en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°), comme ceux en matière de conditions de travail dans le secteur, la réglementation relative au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail, les dispositifs de concertation sociale, la politique salariale et le contrat de travail titres-services (chapitre II, section 2, de la loi du 20 juillet 2001) qui lie le travailleur à l'entreprise de titres-services, en ce compris la sanction des infractions au droit du travail et au droit de la sécurité sociale³».

³ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 127.

8.3. En ce qui concerne l'habilitation conférée au Gouvernement, lui permettant de déterminer les modalités concernant les documents et informations relatifs aux bonnes pratiques de travail, au bien-être au travail, aux risques du métier et à l'ergonomie, il convient de rappeler que les dispositions de la section 2 du chapitre II de la loi du 20 juillet 2001, qui concernent le contrat de travail titres-services, continuent à relever de la compétence de l'autorité fédérale. Les règles relatives au bien-être des travailleurs sur le lieu de travail en relèvent également ⁴. L'article 7*nonies* de la loi du 20 juillet 2001, qui fait partie de la section 2 précitée, dispose ce qui suit :

« Le Roi détermine les modalités particulières de la réglementation sur la sécurité, la santé et le bien-être applicables à l'exécution d'un contrat de travail titres-services ».

En exécution de cette disposition, un chapitre III*ter* (« Modalités relatives à l'application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ») a notamment été inséré dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services'. L'article 9*quinquies* de ce chapitre dispose notamment que les entreprises agréées qui ont conclu un contrat de travail titres-services avec un travailleur sont responsables du respect des dispositions de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' et de ses arrêtés d'exécution.

Il résulte de ce qui précède que l'habilitation conférée au Gouvernement dans l'avant-projet, lui permettant de déterminer quels documents et informations relatifs aux bonnes pratiques de travail, au bien-être au travail, aux risques du métier et à l'ergonomie une entreprise agréée doit transmettre à ses travailleurs en titres-services, devra être mise en œuvre conformément aux règles répartitrices de compétences, en tenant compte du cadre légal et réglementaire existant au niveau fédéral en matière de bien-être au travail et des mesures qui pourront encore être prises dans ce cadre à l'avenir.

8.4. Par ailleurs, la question se pose de savoir si le législateur régional est compétent pour habilitier le Gouvernement à déterminer les modalités de formation des travailleurs engagés dans le cadre des titres-services, en prévoyant une inscription obligatoire à un « parcours nouvel entrant » de 9 heures minimum et une offre de formation annuelle obligatoire de 16 heures (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, m et n, en projet, de la loi du 20 juillet 2001), le Gouvernement pouvant également déterminer quels documents et informations relatifs aux formations doivent être transmis (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, l, en projet, de la loi du 20 juillet 2001).

La notion de « formation » est définie à l'article 2, § 1^{er}, 8°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 comme une formation professionnelle ayant pour objectifs d'acquérir les compétences liées aux activités titres-services et/ou de favoriser la mobilité professionnelle des travailleurs au sein ou en dehors du secteur des titres-services. Cette notion a par conséquent une portée plus étendue que le simple apprentissage de compétences liées aux activités titres-services et peut aussi concerner l'acquisition d'autres compétences.

⁴ Avis C.E. 69.304/1 du 6 mai 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juin 2021 'tot invoeging van een artikel 3*ter* in de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen', observation 4.3.2.

En vertu de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la reconversion et le recyclage professionnels sont une compétence communautaire qui est exercée dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale par la Commission communautaire française et la Communauté flamande⁵. L'article 4bis, 2°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' dispose toutefois que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente « en ce qui concerne la reconversion et le recyclage professionnel visés à l'article 4, 16°, de la loi spéciale, [pour] la mise sur pied de programmes de formation professionnelle pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ». Cette compétence ne porte pas atteinte aux compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande et concerne uniquement les matières biculturelles⁶.

L'avis 53.932/AG du 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1) indique ce qui suit concernant la portée de la notion de « programmes de formation professionnelle » au sens de l'article 4bis, 2°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 :

« 1. Sur la notion de 'programme' de formation professionnelle attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4bis, b), proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur la base de l'article 135bis proposé de la Constitution, étant entendu que ces 'programmes' doivent 's'inscri[re] dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles', les délégués de la Présidente du Sénat ont indiqué ce qui suit :

'Het woord 'programma' dient in zijn gebruikelijke betekenis gebruikt te worden. Onder woord 'programma' wordt volgens Van Dale's woordenboek verstaan: 'een lijst, een overzicht van wat zal plaatshebben'. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal aldus een dergelijk programma kunnen opstellen'.

Une pareille présentation de la notion de 'programme', ainsi définie de manière assez étroite, ne paraît pas nécessiter de transfert de compétence, toute autorité pouvant énumérer les initiatives à la disposition du public dans certaines matières. Le transfert de compétence opéré par la disposition à l'examen ne semble avoir de sens que s'il autorise la Région de Bruxelles-Capitale à organiser et réglementer elle-même les programmes en question, dans les limites énoncées par la disposition proposée ».

À ce propos, les précisions suivantes ont encore été apportées dans la suite des travaux préparatoires au Sénat :

« En ce qui concerne les programmes de formation, les auteurs de la proposition confirment que le transfert de compétence attribue à la Région de Bruxelles-Capitale la pleine compétence d'organiser et de réglementer elle-même les programmes de formation professionnelle, dans les limites énoncées par la disposition proposée. La notion de 'programme' au sens de la présente proposition n'est donc pas limitée à sa signification

⁵ Voir également J. VANPRAET, « Het arbeidsmarktbeleid », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Charte, 2016, p. 371.

⁶ L'art. 4bis commence en effet par ces mots : « Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande ... ». Voir également C.C. n° 71/2021 du 20 mai 2021, considérant B.9.4. (en ce qui concerne l'article 4bis, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

usuelle de 'liste' ou d' 'aperçu' mais s'étend à la définition du contenu des programmes en question »⁷.

Le dispositif en projet en matière de formation semble pouvoir être admis du point de vue de la répartition des compétences, dès lors qu'il peut être considéré comme faisant partie de la politique des services et emplois de proximité. Ainsi, la formation s'adresse spécifiquement aux travailleurs engagés dans le cadre des titres-services et la durée de la formation est très limitée.

Article 5

9. La notion de « services de proximité » mentionnée à l'article 3bis, alinéa 1^{er}, 2°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 doit être remplacée dans les deux versions linguistiques par celle de « travaux ou services de proximité » (en néerlandais : « buurtwerken of -diensten ») définie à l'article 2, § 1^{er}, 3°, de cette même loi.

La même observation vaut pour l'article 3bis, alinéa 1^{er}, 5°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, qui mentionne la notion de « services de proximité ».

Article 7

10. L'article 4ter de la loi du 20 juillet 2001 habilite le Gouvernement à établir une « Charte de bonne conduite à l'attention des utilisateurs en titres-services ». La déléguée a été interrogée sur la finalité de cette charte et si son non-respect pouvait entraîner l'application de sanctions aux utilisateurs. Elle a répondu à cette question en ces termes :

« La finalité de cette charte est de mettre en avant un ensemble de bonnes pratiques à suivre/respecter par les utilisateurs de titres-services. Le non-respect de cette charte ne donnera le cas échéant pas, directement, lieu à des sanctions ».

Mieux vaudrait inscrire cette précision dans l'exposé des motifs, qui mentionne uniquement pour l'heure que l'article 7 n'appelle pas de commentaire particulier.

Articles 8 et 11

11. L'article 5, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (article 8 de l'avant-projet) habilite le Gouvernement à encadrer les frais administratifs complémentaires ou de déplacement que les entreprises agréées facturent aux utilisateurs en plus du coût du titre-service dans le cadre des services délivrés en vertu de cette loi ou de ses arrêtés d'exécution. L'article 10ter, § 7, 4°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (article 11, 3°, de l'avant-projet) prévoit la possibilité d'infliger une amende administrative à une entreprise agréée qui « a facturé, de manière déraisonnable, des frais administratifs complémentaires ou des frais de déplacement en violation de l'article 5 de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ».

⁷ Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 279-280.

L'article 5, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 contenant simplement une délégation au Gouvernement, l'une des dispositions en projet précitées devra être adaptée : soit l'article 5, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 doit énoncer une interdiction de principe de facturer, de manière déraisonnable, des frais administratifs complémentaires ou des frais de déplacement dont les modalités seront ensuite réglées par le Gouvernement, soit l'article 10^{ter}, § 7, 4°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 doit viser uniquement les arrêtés pris en exécution de l'article 5 (en projet) de la loi du 20 juillet 2001 (et donc pas cet article lui-même).

Article 12

12.1. Conformément à l'actuel article 10^{octies}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001, les décisions prises par « l'administration »⁸ en exécution de cette loi et de ses arrêtés d'exécution sont susceptibles d'un recours devant le tribunal du travail compétent de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles.

L'article 12 de l'avant-projet a pour objet d'insérer un nouvel alinéa dans l'article 10^{octies} précité qui dispose que les recours contre les décisions de l'administration relatives à l'exclusion d'un utilisateur sont exclusivement portés devant le Conseil d'État.

Il appartient en principe à l'autorité fédérale de régler la compétence du Conseil d'État. Le législateur régional bruxellois ne pourra être réputé compétent pour adopter la règle prévue par la disposition en projet en ce qui concerne l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁹ sont remplies. L'exposé des motifs doit donc justifier la manière dont ces conditions sont remplies, ce qui n'est actuellement pas le cas.

12.2. Le dernier alinéa, en projet, de l'article 10^{octies} de la loi du 20 juillet 2001 dérogeant à l'attribution générale de compétences prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 10^{octies}, il est recommandé de faire commencer le dernier alinéa en projet par les mots « Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, [...] ».

En outre, dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait que le dernier alinéa, en projet, de l'article 10^{octies} de la loi du 20 juillet 2001 vise également l'article 3^{bis}, en projet, de la loi du 20 juillet 2001.

⁸ À savoir l'administration Bruxelles Économie et Emploi (article 2, § 1^{er}, 7°, de la loi du 20 juillet 2001 combiné avec l'article 1^{er}, 3^o^{bis}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services'.

⁹ La Région de Bruxelles-Capitale peut invoquer cette disposition sur la base de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Article 18

13.1. Conformément à l'article 10/5, 1°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, les données collectées dans le cadre du « système des titres-services » peuvent être échangées avec le Registre national des personnes physiques, le SPF Emploi, le SPF Economie, le SPF Finances, le SPF Justice, la Banque nationale de Belgique, l'Office national de Sécurité sociale, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et Statbel dans la mesure où ces données sont nécessaires à la réalisation des finalités visées à l'article 10/3 de la loi.

13.2. Il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de prévoir unilatéralement qu'elle a accès aux données des services publics fédéraux et des organismes publics fédéraux¹⁰. À cette fin et dans la mesure où tel ne serait pas encore le cas¹¹, il y aura lieu de suivre les procédures nécessaires et/ou d'obtenir les autorisations nécessaires.

13.3. En outre, la déléguée a confirmé que l'énumération figurant à l'article 10/5, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 n'est pas exhaustive :

« La liste proposée permet de donner une vue globale des transferts qui peuvent avoir lieu dans le cadre du traitement de données à caractère personnel. Des autorités publiques pourraient avoir intérêt à obtenir ses données dans le cadre de leurs missions de service public. Il n'est donc pas à exclure que d'autres entités puissent obtenir ces données mais uniquement dans le respect des dispositions du RGPD.

Cette énumération ne peut donc être considérée comme une énumération exhaustive de toutes les entités avec lesquelles ou de toutes les finalités pour lesquelles les données collectées seront échangées. En effet, il ne peut être exclu qu'une autre entité ayant un but légitime et conforme au RGPD demande à recevoir certaines données ».

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur¹².

¹⁰ À cet égard, voir par exemple l'avis C.E. 69.812/1/V du 18 août 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 2021 'modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales', observation 5.

¹¹ Concernant les données du Registre national, la déléguée a déclaré ce qui suit : « Cette autorisation a déjà été obtenue. L'administration dispose des autorisations nécessaires. Les modifications apportées visent principalement à mettre le cadre légal, antérieur au RGPD, à jour par rapport aux dispositions du RGPD ».

¹² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; CC., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

Par conséquent, les ‘éléments essentiels’ des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des ‘éléments essentiels’ les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹³.

La catégorie de personnes ayant accès aux données traitées faisant partie des « éléments essentiels » mentionnés ci-dessus, elle doit être déterminée par le législateur, ce que fait l'article 10/5 en projet. Toutefois, cette liste ne saurait être considérée comme non exhaustive, compte tenu du principe de légalité en matière de droit à la vie privée.

À cet égard, il n'est pas inutile d'également rappeler que conformément à l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)’, tout traitement de données à caractère personnel doit être limité à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (« minimisation des données »). Il en résulte aussi que la catégorie de personnes ou d'entités ayant accès aux données traitées doit être suffisamment délimitée.

Observation finale

14. L'avant-projet – en particulier le texte néerlandais de celui-ci – doit encore être réexaminé en profondeur en ce qui concerne la concordance entre les versions linguistiques, l'emploi cohérent des notions et d'autres imperfections ¹⁴ et il fera encore l'objet d'un contrôle du point de vue de la correction de la langue.

Ainsi, le texte de la définition de la notion de « formation » (article 2, 2°, de l'avant-projet) ne coïncide pas en tous points dans les deux versions linguistiques, et l'article 10/3, 2°, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 (inséré par l'article 16 de l'avant-projet) fait sans doute erronément mention des « conditions d'éligibilité ».

Par ailleurs, le texte néerlandais indique « Adviescommissie Erkenning » (voir, par exemple, l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, h, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 3, 3°, de l'avant-projet), tandis que le texte actuel emploie la notion de « adviescommissie erkenningen » ¹⁵. Dès lors que le texte français de l'article 3, alinéa 4, de la loi

¹³ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 ‘relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique’, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

¹⁴ Voir, par exemple, le signe de ponctuation « ; » à omettre dans la première phrase du texte néerlandais de l'article 5 de l'avant-projet. Voir également l'article 11, 3°, de l'avant-projet qui mentionne un ajout de deux paragraphes, alors que trois paragraphes sont insérés dans cette disposition.

¹⁵ Voir l'article 2 de la loi du 20 juillet 2001. Voir également l'article 6, § 5, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 9 de l'avant-projet.

du 20 juillet 2001 a recours à la notion de « famille » comme équivalent de la notion de « gezin » dans le texte néerlandais ¹⁶, le texte français de l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 5 de l'avant-projet, reproduira la même notion, et les mots « son ménage » seront donc remplacés par les mots « sa famille ».

Le texte néerlandais de l'avant-projet comporte en outre de fâcheuses erreurs linguistiques comme le fait d'accoler des mots distincts (voir, par exemple, « contactpuntmoet » à l'article 3 de l'avant-projet) et des fautes d'orthographe (comme « Rijskregister » à l'article 18 de l'avant-projet).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁶ Voir aussi l'article 10/3, 5^o, en projet, de la loi du 20 juillet 2001, inséré par l'article 16 de l'avant-projet.