KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.463/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 oktober 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 september 2006 tot wijziging van sommige bepalingen inzake toekenning van betaald educatief verlof in uitvoering van artikel 111, § 7, van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen teneinde te voorzien in een overgangsregeling", heeft op 13 oktober 2006 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "par la nécessité d'informer le plus rapidement possible les travailleurs qui ont entamé au plus tard dans l'année scolaire 2006/2007 une formation d'un niveau de l'enseignement du secondaire, du supérieur ou de base, s'étalant sur plusieurs années, ainsi que leurs employeurs et les établissements scolaires de la réglementation applicable à partir de l'année scolaire 2006/2007".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, met uitwerking op 1 september 2006, in het koninklijk besluit van 1 september 2006 [(1)] een overgangsregeling in te schrijven, zodat werknemers die beantwoorden aan een aantal cumulatieve voorwaarden op het vlak van gevolgde opleiding, het recht behouden op het maximale aantal uren per jaar educatief verlof met behoud van loon, vermeld in artikel 111 van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, in plaats van het lagere aantal uren dat wordt toegekend met toepassing van het koninklijk besluit van 1 september 2006.

---

(1) Koninklijk besluit van 1 september 2006 tot wijziging van sommige bepalingen inzake toekenning van betaald educatief verlof in uitvoering van artikel 111, § 7, van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen.

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 111, § 7, van de voornoemde herstelwet, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om, bij een besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Nationale Arbeidsraad, de in de paragrafen 1 tot 6 van dat artikel gestelde maxima te vermeerderen of te verminderen, gelezen in samenhang met artikel 111, § 8, van dezelfde wet, dat de Koning opdraagt om de nadere regels te bepalen inzake de toepassing van het artikel.

VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 111, § 7, van de herstelwet van 22 januari 1985 dient de Nationale Arbeidsraad over de ontworpen regeling te adviseren. Teneinde aan dat vormvoorschrift tegemoet te komen, zal derhalve die Raad om een advies moeten worden verzocht, aangezien dat naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar nog niet is gebeurd. Indien achteraf, als gevolg van het inwinnen van het advies van de Nationale Arbeidsraad, wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp, zoals die om advies is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zal de aldus aangepaste tekst opnieuw aan de Raad van State om advies moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men: "..., inzonderheid op artikel 111, vervangen bij het koninklijk besluit van 28 maart 1995 en gewijzigd bij de wet van 20 juli 2006;".

Artikel 1

De vraag rijst waarom werknemers van wie de meerjarige opleidingscyclus aanvangt in het schooljaar 2006-2007 wel van de ontworpen overgangsmaatregel gebruik kunnen maken, terwijl dat niet het geval is voor wie een eenjarige opleiding is begonnen

tijdens het lopende schooljaar [2]. Deze laatste categorie van werknemers kan immers in dezelfde mate in zijn vertrouwen worden beschaamd aangezien ook zij pas laattijdig of retroactief van de regeling, opgenomen in het koninklijk besluit van 1 september 2006, kennis hebben kunnen nemen. Het enige onderscheid tussen de situatie van de beide voornoemde categorieën van werknemers is de duur van de opleiding. De duur van de opleiding lijkt evenwel op zich niet in een redelijk verband te staan met de reden waarom er een overgangsmaatregel wordt genomen, namelijk die inzake het tijdstip waarop de verlaagde maxima toepassing hebben gekregen.

Uit wat voorafgaat volgt dat, indien het toepassingsgebied van de ontworpen regeling niet wordt uitgebreid tot alle werknemers die een opleiding hebben aangevangen tijdens het schooljaar 2006-2007, ongeacht de duur ervan, er objectieve en in redelijkheid aanvaardbare redenen zullen moeten bestaan die kunnen billijken dat het zo-even beschreven onderscheid wordt gemaakt tussen werknemers al naargelang de duur van de opleiding. Indien geen dergelijke verantwoording bestaat, is de ontworpen regeling op dat punt niet in overeenstemming met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Artikel 2

Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met ingang van 1 september 2006. Deze datum stemt overeen met die waarop het meermaals genoemde koninklijk besluit van 1 september 2006 uitwerking heeft gekregen.

Ermee rekening houdende dat de ontworpen regeling niet enkel gunstige gevolgen heeft voor de werknemers, maar tegelijk minder voordelige repercussies kan hebben voor de werkgevers, is de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel er de stellers van het ontwerp op te moeten wijzen dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het

---

[2] De grenzen die zijn vastgelegd in het voornoemde koninklijk besluit van 1 september 2006 gelden immers "voor de opleidingen gevolgd vanaf 1 september 2006" (artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 september 2006).

gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen er over te oordelen of de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in al haar aspecten kan worden ingepast in één van de voornoemde gevallen waarin de retroactiviteit valt te billijken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.463/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 11 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er septembre 2006 modifiant certaines dispositions concernant l'octroi du congé-éducation payé en application de l'article 111, § 7, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales afin de prévoir une disposition transitoire", a donné le 13 octobre 2006 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande est justifiée :

> "par la nécessité d'informer le plus rapidement possible les travailleurs qui ont entamé au plus tard dans l'année scolaire 2006/2007 une formation d'un niveau de l'enseignement du secondaire, du supérieur ou de base, s'étalant sur plusieurs années, ainsi que leurs employeurs et les établissements scolaires de la réglementation applicable à partir de l'année scolaire 2006/2007".

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à modifier l'arrêté royal du 1er septembre 2006 (1) pour y insérer, avec effet à cette même date, une mesure transitoire permettant aux travailleurs répondant à un certain nombre de conditions cumulatives relatives à la formation suivie de conserver le droit au nombre maximal annuel d'heures de congé-éducation sans perte de salaire, prévu à l'article 111 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, et d'échapper ainsi à la réduction du nombre d'heures attribuées qu'entraîne l'application de l'arrêté royal précité.

---

(1) Arrêté royal du 1er septembre 2006 modifiant certaines dispositions concernant l'octroi du congé-éducation payé en application de l'article 111, § 7, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales.

2. Le texte en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 111, § 7, de la loi de redressement précitée habilitant le Roi à augmenter ou diminuer les maxima prévus aux paragraphes 1er à 6 de cet article par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, lu en combinaison avec l'article 111, § 8, de la même loi qui donne pouvoir au Roi de déterminer les modalités d'application de l'article.

FORMALITÉS

L'article 111, § 7, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 impose de recueillir l'avis du Conseil national du travail sur le régime en projet. Le fonctionnaire délégué ayant déclaré que cet avis n'avait pas encore été demandé, le respect de cette formalité impose par conséquent d'encore le solliciter auprès de ce Conseil. Si le texte du projet, tel qu'il a été soumis pour examen au Conseil d'État, section de législation, devait être modifié à la suite de l'avis du Conseil national du travail, il y aurait lieu de soumettre de nouveau le texte ainsi adapté à l'avis du Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

La fin du premier alinéa du préambule du projet sera rédigée comme suit: " ..., notamment l'article 111, remplacé par l'arrêté royal du 28 mars 1995 et modifié par la loi du 20 juillet 2006;".

Article 1er

On n'aperçoit pas la raison pour laquelle les travailleurs dont le cycle de formation comportant plusieurs années commence au cours de l'année scolaire 2006-2007, peuvent bénéficier de la mesure transitoire en projet, alors que cela ne vaut pas pour celui qui a entamé une formation d'un an pendant l'année scolaire en cours (2). La confiance de cette dernière catégorie de travailleurs peut en effet être ébranlée dans la même mesure dès lors que ces travailleurs n'ont pu prendre connaissance des règles figurant dans l'arrêté royal du 1er septembre 2006 que tardivement ou rétroactivement. Seule la durée de la formation permet de distinguer la situation des deux catégories de travailleurs précitées. La durée de la formation ne semble cependant pas être en tant que telle raisonnablement en rapport avec le motif qui justifie l'adoption d'une mesure transitoire, à savoir le moment où les maxima réduits sont appliqués.

Il résulte de ce qui précède qu'à défaut d'étendre le champ d'application du texte en projet à tous les travailleurs ayant commencé une formation, quelle qu'en soit la durée, au cours de l'année scolaire 2006-2007, des motifs objectifs et raisonnables devront pouvoir justifier la distinction précitée entre les travailleurs, opérée en fonction de la durée de la formation. Si une telle justification fait défaut, le texte en projet n'est, à cet égard, pas conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Article 2

L'article 2 du projet dispose que la mesure en projet produit ses effets le 1er septembre 2006. Cette date est celle à laquelle l'arrêté royal du 1er septembre 2006 cité à plusieurs reprises a sorti ses effets.

(2) Les limites fixées dans l'arrêté royal du 1er septembre 2006 précité s'appliquent du reste "pour les formations suivies à partir du 1er septembre 2006" (article 1er de l'arrêté royal du 1er septembre 2006).

Dès lors que la mesure en projet n'a pas seulement des effets favorables pour les travailleurs mais peut également avoir des conséquences moins avantageuses pour les employeurs, le Conseil d'État, section de législation estime devoir attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier si, dans tous ses aspects, l'effet rétroactif du texte en projet peut s'inscrire dans l'une des hypothèses précitées où la rétroactivité puisse se justifier.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME