

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.863/1
VAN 1 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 10 juni 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques. Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op het voorwerp van de opleidingen. Terwijl thans een opleiding verband dient te houden met de uitgeoefende functie van de dienstenchequewerknemer, kan de opleiding voortaan ook betrekking hebben op het streven naar het begunstigen van de duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt. Andere wijzigingen betreffen de procedure om een tegemoetkoming van het opleidingsfonds te verkrijgen en de berekeningswijze voor de terugbetaling van opleidingskosten.

2.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, wordt voor het ontwerp rechtsgrond geboden door artikel 9*bis*, § 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

2.2. Het ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 voorziet in de mogelijkheid dat, naast een opleiding die verband houdt met de uitgeoefende functie van de dienstenchequewerknemer, ook een opleiding die streeft naar het begunstigen van zijn duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt in aanmerking komt voor terugbetaling van de eraan verbonden kosten.

Uit artikel 9bis, § 1, eerste lid, van de wet van 20 juli 2001 volgt dat de kosten verband dienen te houden met de opleiding van de werknemers tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst dienstencheques. Rekening houdende met de geest en de economie van de wet van 20 juli 2001 impliceert dit dat een opleiding dient te kunnen worden betrokken op de uitoefening van de functie van dienstenchequewerknemer en in beginsel het kader van die uitoefening niet kan te buiten gaan. Immers, slechts in die interpretatie kan artikel 9bis van de wet van 20 juli 2001 in overeenstemming worden geacht met de bevoegdheidsverdelende regels. Krachtens artikel 4, 16/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor de beroepsomscholing en -bijscholing. Opleidingen die er in het algemeen op gericht zijn om een duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen, behoren dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Conclusie is bijgevolg dat de ontworpen uitbreiding tot opleidingen die streven naar het begunstigen van een duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt, zonder dat die opleidingen als zodanig rechtstreeks kunnen worden betrokken op de uitoefening van de functie van dienstenchequewerknemer, niet enkel een probleem van rechtsgrond stelt maar ook als onverenigbaar dient te worden geacht met de bevoegdheidsverdelende regels op het vlak van beroepsomscholing en -bijscholing. Indien de betrokken bepaling in het ontwerp wordt behouden, dient zij zodanig te worden omgewerkt dat eruit op expliciete wijze de band blijkt met de uitgeoefende functie van dienstenchequewerknemer.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 14

Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat artikel 11 ervan "van toepassing is vanaf het kalenderjaar 2009". Artikel 11 van het ontwerp heeft bijgevolg retroactieve werking.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.863/1
DU 1^{ER} JUILLET 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 10 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services", a donné l'avis suivant:

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services. Ces modifications concernent notamment l'objet des formations. Alors que pour l'instant, la formation doit avoir un lien avec la fonction exercée par le travailleur titre-service, la formation peut désormais viser à favoriser son insertion durable sur le marché de l'emploi. D'autres modifications portent sur la procédure à suivre pour obtenir une intervention du fonds de formation et sur la méthode de calcul du remboursement des frais de formation.

2.1. Sous réserve des observations formulées ci-dessous, le projet puise son fondement juridique dans l'article 9bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, auquel il est fait référence au premier alinéa du préambule du projet.

2.2. Outre une formation ayant un lien avec la fonction exercée par le travailleur titre-service, l'article 2, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 7 juin 2007 admet également au remboursement des frais de formation, une formation visant à favoriser son insertion durable sur le marché de l'emploi.

.../...

Il ressort de l'article 9bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001 que les frais doivent découler de la formation des travailleurs occupés sous contrat de travail titres-services. Compte tenu de l'esprit et de la finalité de la loi du 20 juillet 2001, ceci implique qu'une formation doit pouvoir se rapporter à l'exercice de la fonction de travailleur titre-service et ne peut en principe pas dépasser le cadre de cet exercice. En effet, seule cette interprétation permet de considérer que l'article 9bis de la loi du 20 juillet 2001 est conforme aux règles répartitrices de compétences. En vertu de l'article 4, 16/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce sont les communautés qui sont compétentes pour la reconversion et le recyclage professionnels. En principe, les formations ayant essentiellement pour objet de favoriser une insertion durable sur le marché de l'emploi ressortissent dès lors aussi de la compétence des communautés.

Par conséquent, force est de conclure que l'élargissement envisagé à des formations visant à favoriser l'insertion durable sur le marché de l'emploi, sans que ces formations puissent avoir un lien direct avec l'exercice de la fonction de travailleur titre-service, pose non seulement un problème de fondement juridique, mais doit aussi être considéré comme étant incompatible avec les règles répartitrices de compétences en matière de reconversion et de recyclage professionnel. Si la disposition concernée est maintenue dans le projet, elle doit être remaniée de façon à faire apparaître expressément le lien avec la fonction exercée de travailleur titre-service.

EXAMEN DU TEXTE

Article 14

L'article 14 du projet dispose que l'article 11 de celui-ci "est d'application à partir de l'année calendrier 2009". L'article 11 du projet a donc un effet rétroactif.

Il y a lieu d'observer à cet égard que c'est sous certaines conditions seulement que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible. 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 situations acquises.

L'effet rétroactif ne peut se justifier que si la rétroactivité du régime en projet entre dans l'une des hypothèses énumérées.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME