RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.098/1
van 1 april 2016

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van artikel 16*bis* van het koninklijk besluit van 23 juli 1985 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van de voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.098/1
du 1er avril 2016

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l’article 16*bis* de l’arrêté royal du 23 juillet 1985 d’exécution de la section 6 – octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales’

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡

Op 11 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van artikel 16*bis* van het koninklijk besluit van 23 juli 1985 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van de voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2016.

*

Le 11 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Incendie et Aide médicale urgente à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'article 16*bis* de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 d'exécution de la section 6 – octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mars 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er avril 2016.

*

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe artikel 16*bis* van het koninklijk besluit van 23 juli 1985 'tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van de voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen', te wijzigen.

Bij artikel 1 van het ontwerp wordt in artikel 16*bis* van het koninklijk besluit van 23 juli 1985, dat betrekking heeft op de terugbetaling aan de werkgever van de lonen en de sociale bijdragen met betrekking tot het betaald educatief verlof, het grensbedrag[1] van 22,08 euro per uur voor het schooljaar 2014-2015 vervangen door een vast bedrag van 21,30 euro per uur, dat voor onbepaalde duur geldt vanaf het schooljaar 2014-2015.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2014.

3.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden afgeleid dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 120, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985 'houdende sociale bepalingen'.

3.2. Artikel 120, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985 bepaalt dat de "Koning […], onder de voorwaarden en modaliteiten die hij bepaalt, de terugbetaling [kan] beperken tot een forfaitair bedrag dat kan variëren naargelang het type opleiding (…)".

Het huidige artikel 16*bis*, § 3, van het koninklijk besluit van 23 juli 1985 geeft uitvoering aan die bepaling door het bepalen van de types van opleiding, het vaststellen van de formule volgens welke het forfaitair bedrag voor elk type van opleiding wordt berekend, en het bepalen van een bovengrens die van toepassing is op het forfait van elk type van opleiding.

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe om laatstgenoemde bovengrens, met ingang van het schooljaar 2014-2015, te vervangen door een "enig forfaitair bedrag van 21,30 euro per uur".[2] Uit de nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt dat voor die wijziging wordt geopteerd, enerzijds, omdat de formule die voor het berekenen van het forfaitair bedrag voor elk type van opleiding is bepaald in artikel 16, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van

[1] Dit bedrag vormt een bovengrens voor het forfaitair bedrag per uur betaald educatief verlof dat wordt vastgesteld overeenkomstig de formule bepaald in artikel 16*bis*, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 juli 1985.

[2] Door het invoeren van die bepaling wordt artikel 16*bis*, § 3, eerste, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 23 juli 1985, dat thans de regeling bevat van een forfaitair bedrag naargelang het type van opleiding, zonder voorwerp. Er wordt dan ook niet goed ingezien waarom deze bepalingen met het ontwerp niet worden opgeheven.

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡

23 juli 1985, door de overdracht van het betaald educatief verlof naar de gewesten niet langer kan toegepast worden, en, anderzijds, omdat in een streven naar vereenvoudiging ervoor wordt gekozen om het forfaitair bedrag voor elk van de vier opleidingen, waarop vervolgens de bovengrens wordt toegepast, te vervangen door één forfaitair bedrag per uur betaald educatief verlof "ongeacht het opleidingstype".

Voor een dergelijke regeling kan evenwel bezwaarlijk rechtsgrond worden gevonden in artikel 120, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985. Uit die bepaling en het daaropvolgende vierde en vijfde lid van dat artikel blijkt immers dat de wetgever met die bepalingen een regeling voor ogen stond waarbij het forfaitair bedrag zou variëren "naargelang het type [van] opleiding". Dat is voor de bij artikel 1 van het ontwerp ontworpen regeling niet het geval.

Indien wordt vastgehouden aan de ontworpen regeling, zal daartoe voorafgaandelijk door de ordonnantiegever in een deugdelijke rechtsgrond moeten worden voorzien. Die gelegenheid kan dan te baat worden genomen om het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 120 van de herstelwet van 22 januari 1985, die door de ontworpen regeling zonder voorwerp worden, op te heffen.

*

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 16*bis* de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 'd'exécution de la section 6 – octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales'.

L'article 1er du projet remplace, à l'article 16*bis* de l'arrêté royal du 23 juillet 1985, qui porte sur le remboursement, à l'employeur, des cotisations sociales et des salaires relatifs aux congé-éducation payé, le plafond [1] de 22,08 euros par heure pour l'année scolaire 2014-2015 par un montant fixe de 21,30 euros par heure, applicable pour une durée indéterminée à partir de l'année scolaire 2014-2015.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1er septembre 2014.

3.1. Il se déduit du premier alinéa du préambule du projet que le fondement juridique des dispositions en projet est recherché dans l'article 120, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales'.

3.2. L'article 120, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 prévoit que le « Roi peut […], dans les conditions et modalités qu'il fixe, limiter le remboursement à un montant forfaitaire, qui peut varier selon le type de formation (…) ».

L'article 16*bis*, § 3, actuel, de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 donne exécution à cette disposition en déterminant les types de formation, en fixant le mode de calcul du montant forfaitaire pour chaque type de formation et en établissant un plafond applicable au forfait de chaque type de formation.

L'article 1er du projet vise à remplacer, à partir de l'année scolaire 2014-2015, le plafond cité en dernier par un « montant forfaitaire unique de 21,30 euros par heure » [2]. Il ressort de la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que cette modification a été choisie, d'une part, parce que le mode de calcul du montant forfaitaire pour chaque type de formation fixé à l'article 16, § 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 juillet 1985, n'est plus praticable

[1] Ce montant constitue un plafond pour le montant forfaitaire par heure de congé-éducation payé, fixé conformément à la formule déterminée à l'article 16*bis*, § 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 juillet 1985.

[2] L'instauration de cette disposition rend sans objet l'article 16*bis*, § 3, alinéas 1er, 2 et 3, de l'arrêté royal du 23 juillet 1985, qui contient actuellement le régime d'un montant forfaitaire selon le type de formation. On n'aperçoit dès lors pas bien pourquoi ces dispositions ne sont pas abrogées par le projet.

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡

en raison du transfert du congé-éducation payé aux régions et, d'autre part, parce que, dans un souci de simplification, il a été choisi de remplacer le montant forfaitaire pour chacun des quatre types de formation, auquel le plafond est ensuite appliqué, par un seul montant forfaitaire par heure de congé-éducation, « indistinctement pour tous les types de formation ».

Toutefois, pareil régime peut difficilement trouver un fondement juridique dans l'article 120, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985. En effet, il découle de cette disposition et des alinéas 4 et 5 suivants de cet article que, par ces dispositions, le législateur envisageait de mettre en place un régime dans lequel le montant forfaitaire varierait « selon le type de formation ». Tel n'est pas le cas du régime projeté par l'article 1er du projet.

Si le régime en projet est maintenu, le législateur régional bruxellois devra au préalable lui prévoir un fondement juridique adéquat. Il en profitera également pour abroger les alinéas 2 à 5 inclus de l'article 120 de la loi de redressement du 22 janvier 1985, que le régime en projet rend sans objet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BBEQLFACI-FJAJIUQ‡