RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.926/1
van 2 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.926/1
du 2 mars 2017

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l’arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services’

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

Op 31 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 februari 2017. 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 Frederic EGGERMONT, 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 2 maart 2017.

*

Le 31 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie en de l'Emploi 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'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 février 2017. 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 Frederic EGGERMONT, auditeur.

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 2 mars 2017.

*

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

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 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, tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 'betreffende het opleidingsfonds dienstencheques', strekt ertoe de opleidingen die worden gefinancierd door het opleidingsfonds te verruimen, waarbij wordt gestreefd naar een efficiënter gebruik van het beschikbare budget.

3. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 9*bis*, § 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 'tot bevordering van buurtdiensten en -banen'. Die bepaling machtigt de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen te bepalen betreffende de aanvraag en de toekenning van de gedeeltelijke terugbetaling van de opleidingskosten van de werknemers tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst dienstencheques.

Bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 werden, door de invoeging van artikel 6, § 1, IX, 8°, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI), de gewesten bevoegd gemaakt voor "de bevordering van de buurtdiensten en -banen", met dien verstande dat de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI bevoegd is gebleven voor de aspecten van de dienstenchequeregeling die verband houden met het arbeidsrecht.[1] Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat "[d]e federale overheid […] niet langer bevoegd [zal] 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 op de arbeidsovereenkomst dienstencheques."[2]

Gelet op artikel 83 BWHI, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft gelezen in samenhang met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', komt het bijgevolg voortaan de regeringen van de gewesten toe om uitvoering te geven aan de in artikel 9*bis*, § 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 vermelde machtiging.

[1] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 127.

[2] *Ibid.*

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het ontwerp behoeft nog een grondig redactioneel-taalkundig nazicht, inzonderheid wat de Nederlandse tekst ervan betreft. De opmerkingen die hierna in dat verband worden gemaakt, zijn dan ook niet als exhaustief te beschouwen.

Artikel 1

5. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp dient aan het begin ervan te worden geschreven "In artikel 1 van het koninklijk besluit van …".

Artikel 2

6. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp schrijve men "In artikel 2, § 1, van hetzelfde besluit, …".

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 dient het woord "momenteel" te worden geschrapt.

Artikel 3

8. Op de vraag waarom in artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 wordt voorzien in de mogelijkheid om zich te laten vertegenwoordigen in de Commissie opleidingsfonds, terwijl in die commissie al is voorzien in plaatsvervangers, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Il ne s'agit pas de pouvoir désigner d'autres représentants que ceux qui sont officiellement désignés suppléants ou effectifs mais bien qu'un membre effectif ou suppléant puisse donner une procuration écrite (s'il le souhaite) à un autre membre présent, et ce uniquement en vue de surmonter les difficultés rencontrées actuellement au niveau du quorum de présence qui souvent n'est pas atteint, tout en sachant qu'il s'agit de débats (et non à proprement parler de vote) devant mener uniquement à la formulation d'un avis qui peut être partagé (nuancé)".

Teneinde te voorkomen dat op substantiële wijze zou kunnen worden voorbijgegaan aan de in artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 bepaalde minimale samenstelling van de Commissie opleidingsfonds, dient de mogelijkheid van vertegenwoordiging nader te worden afgebakend, bijvoorbeeld door te bepalen dat elk aanwezig effectief of plaatsvervangend lid slechts één ander lid kan vertegenwoordigen.

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

Artikelen 4 en 6

9. Volgens de gemachtigde dient in het ontworpen artikel 5, § 2, tweede lid, en het ontworpen artikel 6*bis*, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 (resp. artikel 4, 3°, en artikel 6 van het ontwerp) de bepaling "…, stuurt het Secretariaat opleidingsfonds (de onderneming) een herinneringsbrief met een overzicht van de ontbrekende stukken. Als het Secretariaat die niet binnen de opgelegde termijn ontvangt,…" te worden geschrapt, aangezien die bepaling overbodig is.

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

10. In dezelfde ontworpen bepalingen dient het woord "nietig" te worden vervangen door het woord "onbestaande", dat thans ook in de huidige bepalingen wordt gebruikt.

Artikel 9

11. Het ontworpen artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 sluit de erkende ondernemingen van terugbetaling van opleidingskosten uit, indien er minder dan 2000 dienstencheques werden ingediend in het kalenderjaar dat voorafgaat aan de berekening van het budget voor opleidingskosten. Inzake de overeenstemming van dit onderscheid met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel heeft de gemachtigde de volgende verantwoording verstrekt:

> "La raison est que l'administration a pu observer que lorsqu'une entreprise rentre aussi peu de titres-services (on compte 176 TS/trav/mois- et donc – de 2000 TS par an), elle n'utilisera pas le budget auquel elle peut prétendre au titre du FFTS (car ce budget sera très faible). Cette situation signifie soit qu'elle démarre une activité (ou qu'elle est à la veille d'une cessation/d'un retrait), soit qu'elle a un ou deux travailleurs qui rentre des TS en Région de Bruxelles-Capitale. Dans ces cas, il lui sera difficile économiquement de se séparer temporairement d'un travailleur pour le laisser suivre ces formations. Elle ne le fera donc pas et son budget restera inutilisé.
>
> Partant de ce constat de terrain, le choix règlementaire retenu pourrait certes être vu comme discriminant mais cette différence de traitement est justifiée et proportionnelle à l'objectif poursuivi à savoir :
>
> - Éviter de calculer pour X entreprises agréées un budget FFTS dont on sait déjà qu'il sera inutilisé, et éviter de faire une notification administrative inutile (gain d'efficacité pour l'administration) ;
>
> - Utiliser l'argent qui correspond à ces 2000 TS non pris en compte pour le redistribuer au profit de toutes les entreprises qui comptent au moins 2000 TS (pas de sous-utilisation budgétaire) ;
>
> - Il suffira que l'année suivante l'entreprise agréée atteigne les 2000 TS et cet accès lui bien entendu sera ouvert ;
>
> - Ce seuil est le même que celui pris en compte dans le cadre du bénéfice de l'indexation complémentaire (il est logique lorsqu'une entreprise qui ne jouit pas d'un budget au titre du FFTS car elle a rentré moins de 2000 TS ne doive pas non plus rentrer de plan de formation, qui est une des 3 conditions pour bénéficier du différentiel d'indexation de 27 % prévu à l'article 8 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 – cf. rem supra)".

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over alle elementen om deze verantwoording op afdoende wijze te kunnen beoordelen, al komt deze op het eerste gezicht niet als onredelijk voor.

12. De gemachtigde heeft verklaard dat, als gevolg van de uitsluiting van de terugbetaling van opleidingskosten op sectorniveau in het ontworpen artikel 8, § 4, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007, in het huidige artikel 7, lid 3, van hetzelfde besluit eveneens de zinsnede "met uitzondering van een cofinanciering door een sectoraal opleidingsfonds," moet worden geschrapt, en dat met het oog op deze schrapping een nieuw artikel aan het ontwerp zal worden toegevoegd.

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

13. Indien er geen discretionaire bevoegdheid geldt bij de toepassing van de uitsluiting van het opleidingsbudget bedoeld in het ontworpen artikel 8, § 4, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007, zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, dient in die paragraaf te worden bepaald dat het erkend bedrijf "wordt" uitgesloten, in de plaats van "kan" worden uitgesloten.

Artikel 11

14. In het ontworpen artikel 9*bis*, § 3, van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 wordt het best een regeling opgenomen voor de gevallen waarin de Commissie opleidingsfonds zich niet uitspreekt binnen twee maanden.

Artikel 13

15. In het ontworpen artikel 10*ter* van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 dienen de woorden "vrije dagen" te worden vervangen door het woord "kalenderdagen".

*

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

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 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

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 'concernant le fonds de formation titres-services', soumis pour avis, a pour objet d'étendre les formations financées par le fonds de formation tout en poursuivant une utilisation plus efficace du budget disponible.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 9*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité'. Cette disposition habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères, les conditions et les règles concernant la demande et l'octroi du remboursement partiel des frais de formation des travailleurs occupés sous contrat de travail titres-services.

En insérant l'article 6, § 1er, IX, 8°, dans la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), la loi spéciale du 6 janvier 2014 a rendu les régions compétentes pour « la promotion des services et emplois de proximité », l'autorité fédérale étant toutefois restée compétente, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, LSRI, pour les aspects du régime des titres-services qui ont trait au droit du travail [1]. Il ressort des travaux préparatoires que « [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, [du] chapitre II, de cette loi qui contient des dispositions relatives au contrat de travail titres-services » [2].

Eu égard à l'article 83 LSRI, combiné, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, avec l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', il revient donc désormais aux gouvernements des régions de pourvoir à l'exécution de l'habilitation visée à l'article 9*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001.

[1] *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2232-1, p.127.

[2] *Ibid*.

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le projet doit encore faire l'objet d'un examen approfondi tant du point de vue rédactionnel que de la correction de la langue, en particulier en ce qui concerne son texte néerlandais. Les observations formulées ci-après à cet égard ne sauraient dès lors être considérées comme exhaustives.

Article 1er

5. Au début du texte néerlandais de l'article 1er du projet, on écrira « In artikel 1 van het koninklijk besluit van … ».

Article 2

6. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2 du projet, on écrira « In artikel 2, § 1, van hetzelfde besluit, … ».

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, premier tiret, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, on supprimera le mot « momenteel ».

Article 3

8. À la question de savoir pourquoi l'article 4, § 4, de l'arrêté royal du 7 juin 2007 prévoit la possibilité de se faire représenter au sein de la Commission fonds de formation, alors que cette commission prévoit déjà des suppléants, le délégué a donné la réponse suivante :

> « Il ne s'agit pas de pouvoir désigner d'autres représentants que ceux qui sont officiellement désignés suppléants ou effectifs mais bien qu'un membre effectif ou suppléant puisse donner une procuration écrite (s'il le souhaite) à un autre membre présent, et ce uniquement en vue de surmonter les difficultés rencontrées actuellement au niveau du quorum de présence qui souvent n'est pas atteint, tout en sachant qu'il s'agit de débats (et non à proprement parler de vote) devant mener uniquement à la formulation d'un avis qui peut être partagé (nuancé) ».

Afin d'éviter que l'on méconnaisse d'une manière substancielle la composition minimale de la Commission fonds de formation fixée à l'article 4, § 4, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, il convient de mieux délimiter la possibilité de représentation, par exemple en prévoyant que chaque membre effectif ou suppléant présent ne peut représenter qu'un seul autre membre.

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

Articles 4 et 6

9. Selon le délégué, il y a lieu de supprimer la disposition « ..., le Secrétariat fonds de formation adresse (à l'entreprise) un rappel du relevé des pièces manquantes. Si le Secrétariat n'a pas reçu celles-ci dans le délai imparti,... », à l'article 5, § 2, alinéa 2, en projet, et à l'article 6*bis*, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007 (respectivement l'article 4, 3°, et l'article 6 du projet), celle-ci étant superflue.

Cette proposition peut être retenue.

10. Dans le texte néerlandais des mêmes dispositions en projet, on remplacera le mot « nietig » par le mot « onbestaande », qui est actuellement aussi utilisé dans les dispositions existantes.

Article 9

11. L'article 8, § 1er, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007 exclut les entreprises agréées du remboursement des frais de formation si elles ont rentré moins de 2000 titres-services au cours de l'année calendrier qui précède celle du calcul du budget des frais de formation. Concernant la conformité de cette distinction avec le principe constitutionnel d'égalité, le délégué a fourni la justification suivante :

> « La raison est que l'administration a pu observer que lorsqu'une entreprise rentre aussi peu de titres-services (on compte 176 TS/trav/mois- et donc – de 2000 TS par an), elle n'utilisera pas le budget auquel elle peut prétendre au titre du FFTS (car ce budget sera très faible). Cette situation signifie soit qu'elle démarre une activité (ou qu'elle est à la veille d'une cessation/d'un retrait), soit qu'elle a un ou deux travailleurs qui rentre des TS en Région de Bruxelles-Capitale. Dans ces cas, il lui sera difficile économiquement de se séparer temporairement d'un travailleur pour le laisser suivre ces formations. Elle ne le fera donc pas et son budget restera inutilisé.
>
> Partant de ce constat de terrain, le choix règlementaire retenu pourrait certes être vu comme discriminant mais cette différence de traitement est justifiée et proportionnelle à l'objectif poursuivi à savoir :
>
> - Éviter de calculer pour X entreprises agréées un budget FFTS dont on sait déjà qu'il sera inutilisé, et éviter de faire une notification administrative inutile (gain d'efficacité pour l'administration) ;
>
> - Utiliser l'argent qui correspond à ces 2000 TS non pris en compte pour le redistribuer au profit de toutes les entreprises qui comptent au moins 2000 TS (pas de sous-utilisation budgétaire) ;
>
> - Il suffira que l'année suivante l'entreprise agréée atteigne les 2000 TS et cet accès lui bien entendu sera ouvert ;
>
> - Ce seuil est le même que celui pris en compte dans le cadre du bénéfice de l'indexation complémentaire (il est logique lorsqu'une entreprise qui ne jouit pas d'un budget au titre du FFTS car elle a rentré moins de 2000 TS ne doive pas non plus rentrer de plan de formation, qui est une des 3 conditions pour bénéficier du différentiel d'indexation de 27 % prévu à l'article 8 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 – cf. rem supra) ».

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments lui permettant d'apprécier adéquatement cette justification, même si celle-ci ne semble pas déraisonnable à première vue.

12. Le délégué a déclaré que, consécutivement à l'exclusion du remboursement des frais de formation au niveau sectoriel prévue par l'article 8, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, il faut également supprimer le segment de phrase « à l'exception d'un co-financement par un fonds de formation sectoriel » dans l'article 7, alinéa 3, actuel, du même arrêté, et qu'un nouvel article sera ajouté au projet pour effectuer cette suppression.

On peut se rallier à cette proposition.

13. Si, comme l'a confirmé le délégué, l'application de l'exclusion du budget formations, visée à l'article 8, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, n'est soumise à aucun pouvoir discrétionnaire, ce paragraphe doit prévoir que l'entreprise agréée « est » privée, plutôt que « peut » être privée du budget.

Article 11

14. Mieux vaudrait régler, à l'article 9*bis*, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 7 juin 2007, les cas dans lesquels la Commission fonds de formation ne se prononce pas dans les deux mois.

Article 13

15. À l'article 10*ter*, en projet, de l'arrêté royal du 7 janvier 2007, on remplacera les mots « jours francs » par les mots « jours calendrier ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AJDRQDBAD-GAJCGVT‡