KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e december 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de experimenten voor aanpassing van de arbeidstijd in de ondernemingen met het oog op een herverdeling van de beschikbare arbeid", heeft de 8e december 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif aux expériences d'aménagement du temps de travail dans les entreprises en vue d'une redistribution du travail disponible", a donné le 8 décembre 1982 l'avis suivant :

1. Voor de leesbaarheid van dit advies en voor de noden van het onderzoek van de vraag of het ontwerp in de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning een voldoende rechtsgrond kan vinden, past het de artikelen 2 en 11 van het ontwerp, welke essentieel zijn voor het ontworpen experimenteel stelsel van contractuele vermindering van de arbeidsduur, in hun geheel aan te halen.

"Artikel 2. Om de uitvoering van experimenten voor aanpassing van de arbeidstijd mogelijk te maken en alleen voor zover dat voor die experimenten noodzakelijk is, kan de Minister de werkgevers toestemming geven om tijdelijk af te wijken van de onderstaande wettelijke bepalingen en van de uitvoeringsbesluiten daarvan alsmede van de door de Koning algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten en beslissingen van de paritaire comités die er betrekking op hebben :

1° de arbeidswet van 16 maart 1971 : Hoofdstuk III - Arbeids-en rusttijden;

2° de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen;

3° de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon van de werknemers;

4° de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités;

5° de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen;

6° de wet van 10 april 1973 waarbij aan de werknemers kredieturen worden toegekend met het oog op hun sociale promotie".

./.

"Artikel 11. De Minister van Tewerkstelling, in akkoord met de Minister(s) tot wiens (wier) bevoegdheid de sociale zekerheid behoort, gezorgd voor de aanpassing, bij koninklijk besluit, van de wetgeving en reglementering inzake sociale zekerheid, in de zin van artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, opdat de rechten van de werknemers op de sociale prestaties zouden worden gevrijwaard wanneer zij worden tewerkgesteld in een onderneming welke gebonden is door een overeenkomst voor aanpassing van de arbeidstijd".

2. Het ontwerp heeft tot doel experimenten met betrekking tot de aanpassing van de arbeidstijd mogelijk te maken waarbij, in het raam van een overeenkomst, te sluiten tussen de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, de werkgever en de vertegenwoordigers van de werknemers, de Minister de werkgevers toestemming kan geven om tijdelijk "af te wijken" van de in het aangehaalde artikel 2 van het ontwerp vermelde wetten, besluiten, C.A.O.'s en beslissingen van paritaire comités betreffende de arbeidsreglementering die inzonderheid betrekking hebben op de arbeids-en rusttijden, de arbeidsreglementen, de bescherming van het loon, de feestdagen en de kredieturen voor sociale promotie. De bedoelde afwijking bestaat erin dat de werkgever door de Minister wordt vrijgesteld van de naleving van de wets-en reglementsbepalingen welke deze in de overeenkomst aanwijst.

In artikel 11 van het ontwerp wordt dan aan de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid en van Sociale Zaken de opdracht gegeven om "bij koninklijk besluit" te zorgen voor de aanpassing van de wetgeving en reglementering betreffende de sociale zekerheid, ten einde op dat vlak de rechten te vrijwaren van de werknemers die tewerkgesteld zijn in een onderneming welke gebonden is door een overeenkomst voor aanpassing van de arbeidstijd.

./.

De ontworpen maatregelen moeten leiden tot het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen waarvoor de werkgever nieuwe werknemers moet aantrekken. Tevens wordt een Hulpfonds voor de experimenten voor aanpassing van de arbeidstijd opgericht dat onder meer zal tegemoet komen in de kosten van die indienstnemingen en het loonverlies wegens arbeidsduurverkorting van de werknemers.

3. Voor de rechtsgrond verwijst de aanhef naar artikel 1, 7°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om, met het oog op onder meer het scheppen van werkgelegenheid, bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen te nemen ten einde een programma tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken, onder meer door een herverdeling van de beschikbare arbeid.

Overeenkomstig artikel 4, § 2, van diezelfde wet van 2 februari 1982 kunnen de besluiten, getroffen krachtens deze bijzondere machten, de vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

4. De bepalingen van het ontwerp hebben kennelijk ten doel door inkorting van de arbeidsduur, de beschikbare arbeid te herverdelen en daardoor arbeidsplaatsen te creëren. Aldus gezien zou het ontwerp zijn rechtsgrond kunnen vinden in genoemd artikel 1, 7°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982.

Essentieel voor het ontwerp is evenwel de door artikel 3 ingestelde bevoegdheid voor de Minister om, middels een contract, aan de medecontracterende werkgever de individuele toestemming te verlenen om, in het raam van voornoemde experimenten "af te wijken" van een aantal in globo aangegeven wetten en reglementen die tot het fundamentele arbeidsbeschermingsrecht behoren.

./.

De enige grenzen in het vrij beoordelingsrecht van de Minister om de werkgever vrij te stellen van de verplichting tot naleving van de in de overeenkomst aangewezen wets-en reglementsbepalingen, bestaan erin dat de ontheffing van de verplichting tijdelijk is - dit is voor een duur van maximum twee jaar met mogelijkheid van twee verlengingen van telkens één jaar - en dat zij voor het experiment noodzakelijk moet zijn. Binnen die twee vrij ruime en, althans wat de noodzakelijkheid ten aanzien van het experiment betreft, vage grenzen, beslist de Minister vrij over de te verlenen vrijstelling.

5. Het boven omschreven stelsel van wat het ontwerp afwijkingen noemt, stuit op een dubbel wettigheidsbezwaar :

A. Artikel 67 van de Grondwet bepaalt dat de Koning, welis waar als hoofd van de uitvoerende macht, niet de bevoegdheid heeft de wetten te schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te verlenen.

Een dergelijke bevoegdheid bezit alleen de wetgever die ze in casu echter niet lijkt te hebben overgedragen aan het Staatshoofd dat, blijkens voormeld artikel 4, § 2, van de wet van 2 februari 1982 de vigerende wettelijke bepalingen "slechts" kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, maar er geen individuele vrijstellingen of schorsingen kan van verlenen.

Anders ware het - voor zover zulks in dit geval doenbaar zou zijn - indien het ontwerp uitdrukkelijk de bedoelde artikelen van de onderscheiden wetten zou opsommen alsmede de preciese voorwaarden waarin de vrijstellingen mogelijk zijn, zoals bv. is gebeurd in het koninklijk besluit nr. 17 van 9 maart 1982 houdende tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen van sociale zekerheid, ter bevordering van de tewerkstelling van jonge werkzoekenden, dat wel als een wijziging van een bestaande wet kan aangemerkt worden;

./.

B. Uit de bijzondere-machtenwet kan evenmin worden afgeleid dat aan de Koning enige machtiging is verleend om een zo belangrijke bevoegdheid - t.w. het verlenen van individuele "afwijkingen" van een aantal imperatieve wetsbepalingen - in globo en nagenoeg zonder preciese restricties of criteria, over te dragen aan een minister.

6. Los van de hiervoren omschreven wettigheidsbezwaren welke de Regering moeten nopen tot een grondige herziening van de regelen vervat in artikel 2 van het ontwerp, dient nog gewezen te worden op het uit juridisch oogpunt ontoelaatbare van de in artikel 11 van het ontwerp gestelde bevoegdheidstoewijzing aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en van Sociale Zaken om "bij koninklijk besluit" de wetgeving en reglementering betreffende de sociale zekerheid aan de behoeften van het experiment aan te passen. Het staat buiten twijfel dat, in zover de bedoelde aanpassing de wijziging van wetten inhoudt, de bevoegdheid daartoe niet kan worden verleend dan bij of krachtens een wet en dat de Koning aan de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 niet de macht ontleent om zichzelf de bevoegdheid toe te bedelen om na het verstrijken van de termijn waarvoor Hem bijzondere machten zijn verleend, maatregelen vast te stellen welke tot de bevoegdheid van de wetgever behoren.

7. Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat de artikelen 2 en 11 van het ontwerp die de hoekstenen lijken te zijn van het ontworpen experimenteel stelsel van contractuele vermindering van de arbeidsduur, in de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 geen rechtsgrond kunnen vinden.

In die stand van zaken lijkt het ontwerp dan ook niet verder te moeten worden onderzocht.

---

1. Aux fins d'assurer la lisibilité du présent avis et pour les besoins de l'examen de la question de savoir si le projet peut trouver dans la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi un fondement légal suffisant, il convient d'en citer intégralement les articles 2 et 11, qui sont essentiels pour le système expérimental de diminution contractuelle du temps de travail en projet.

"Article 2. Pour permettre la réalisation d'expériences d'aménagement du temps de travail et seulement dans la mesure nécessaire à celles-ci, le Ministre peut autoriser des employeurs à déroger temporairement aux dispositions légales suivantes ainsi qu'à leurs arrêtés d'exécution,aux conventions collectives de travail et aux décisions des commissions paritaires rendues obligatoires par le Roi, qui y ont trait :

1° la loi sur le travail du 16 mars 1971 : Chapitre III- Temps de travail et de repos;

2° la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail;

3° la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs;

4° la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires;

5° la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés;

6° la loi du 10 avril 1973 accordant des crédits d'heures aux travailleurs en vue de leur promotion sociale."

./.

"Article 11. Le Ministre de l'Emploi, en accord avec le ou les Ministre(s) qui ont la sécurité sociale dans leurs attributions, adaptent, par arrêté royal, la législation et la réglementation de la sécurité sociale au sens de l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés en vue de maintenir les droits des travailleurs aux prestations sociales lorsqu'ils sont occupés dans une entreprise liée par une convention d'aménagement du temps de travail.

2. Le projet a pour but de permettre des expériences d'aménagement du temps de travail à l'occasion desquelles, dans le cadre d'une convention à conclure entre le Ministre de l'Emploi et du Travail, l'employeur et les représentants des travailleurs, le Ministre peut donner aux employeurs l'autorisation de "déroger" temporairement aux lois mentionnées à l'article 2 du projet, aux arrêtés, aux conventions collectives de travail et aux décisions des commissions paritaires relatives à la réglementation du travail, qui ont trait notamment au temps de travail et de repos, aux règlements de travail, à la protection de la rémunération, aux jours fériés et aux crédits d'heures accordés aux fins de promotion sociale. Cette dérogation consiste en une dispense - accordée par le Ministre à l'employeur-d'observer les dispositions légales et réglementaires que le Ministre désigne dans la convention.

L'article 11 du projet donne au Ministre de l'Emploi et du Travail et au Ministre des Affaires Sociales la mission de pourvoir,"par arrêté royal", à l'adaptation de la législation et de la réglementation relative à la sécurité sociale afin de maintenir, dans ce domaine, les droits des travailleurs occupés dans une entreprise liée par une convention d'aménagement du temps de travail.

./.

Les mesures en projet doivent conduire à la création d'emplois nouveaux pour lesquels l'employeur doit engager des nouveaux travailleurs. En même temps il est institué un Fonds d'aide aux expériences d'aménagement du temps de travail dont l'intervention porte notamment sur les frais relatifs à ces engagements ainsi que sur la perte de rémunération que les travailleurs subissent du fait de la réduction de la durée du travail.

3. Le préambule invoque comme fondement légal l'article ler, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 qui, afin notamment d'assurer la création d'emplois, attribue au Roi le pouvoir de prendre par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, toutes les mesures utiles en vue de réaliser un programme de résorption du chômage, notamment par une redistribution du travail disponible.

Conformément à l'article 4, paragraphe 2,de cette même loi du 2 février 1982, les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs spéciaux peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

4. Les dispositions du projet ont manifestement pour but de permettre, grâce à la réduction de la durée du travail, la redistribution du travail disponible et, de ce fait, la création d'emplois. Dans cette optique, le projet pourrait trouver son fondement légal dans l'article ler, 7°, précité de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

L'élément essentiel du projet réside dans le pouvoir dont l'article 3 investit le Ministre d'accorder,par contrat, à l'employeur cocontractant, l'autorisation individuelle de "déroger", dans le cadre des expériences précitées, à un certain nombre de lois et règlements désignés globalement, qui relèvent du droit fondamental de la protection du travail.

./.

Les seules limites assignées au pouvoir de libre apprécia tion reconnu au Ministre pour dispenser l'employeur de l'obligation d'observer les dispositions légales et réglementaires désignées dans la convention résident dans le caractère temporaire de la dispense - elle a une durée maximum de deux ans, avec possibilité de deux prolongations chacune d'un an - et dans l'exigence qu'elle soit nécessaire à l'expérience mise sur pied. A l'intérieur de ces limites, qui sont assez larges et dont les contours demeurent plutôt imprécis, du moins en ce qui concerne la nécessité de la dispense au regard de l'expérience entreprise, le Ministre décide librement de l'octroi de cette dispense.

5. Le système esquissé ci-dessus, qui est présenté dans le projet comme un système de "dérogations", se heurte à une double objection touchant la légalité :

A. L'article 67 de la Constitution dispose que le Roi, en sa qualité, il est vrai, de chef du pouvoir exécutif,ne peut susp dre les lois ni dispenser de leur exécution. Seul le législateur dispose d'un tel pouvoir et il ne paraît pas, en l'espèce, l'avoir délégue au Roi, qui peut "uniquement", ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 2, précité de la loi du 2 février 1982, abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur mais ne peut pas accorder de dispenses ou de suspensions individuelles de ces dispositions.

Les choses seraient différentes si le projet - pour autant que cela soit faisable dans le cas présent - énumérait expres sément les articles qu'il vise dans les différentes lois, ainsi que les conditions précises dans lesquelles les dispenses sont possibles, comme l'a fait, par exemple, l'arrêté royal n° 17 du 9 mars 1982 portant réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale en vue de favoriser l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi, qui peut effectivement être considéré comme la modification d'une loi existante;

./.

B. Il n'est pas non plus permis d'inférer de la loi de pouvoirs spéciaux que celle-ci confère au Roi une quelconque habilitation, Lui permettant de déléguer à un ministre, de manière globale et pratiquement sans restrictions ni critères précis, un pouvoir aussi important que celui d'accorder des "dérogations"individuelles à certaines dispositions légales impératives.

6. Indépendamment des objections qui viennent d'être faites concernant la légalité et qui doivent amener le Gouvernement à revoir en profondeur les règles figurant à l'article 2 du projet, il convient de signaler le caractère inadmissible, du point de vue juridique, de l'habilitation donnée par l'article 11 du projet au Ministre de l'Emploi et du Travail et au Ministre des Affaires Sociales, d'adapter aux nécessités de l'expérience, "par arrêté royal", la législation et la réglementation relatives à la sécurité sociale. Il ne fait aucun doute que, dans la mesure où cette adaptation implique la modification de lois, le pouvoir d'y procéder, ne peut être conféré que par une loi et que la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 ne permet pas au Roi de s'habiliter lui même à prendre, après l'expiration de la période pour laquelle les pouvoirs spéciaux Lui ont été accordés, des mesures qui relèvent de la compétence du législateur.

7. Il ressort des observations qui précèdent que les articles 2 et 11 du projet, qui constituent apparemment la pierre angulaire du système expérimental de réduction contractuelle de la durée de travail en projet, ne peuvent trouver aucun fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

Cela étant, il ne paraît pas nécessaire de pousser plus avant l'examen du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, toegevoegd griffier.
Messieurs : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.
Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

H. ADRIAENS.