KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 december 1986 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. "houdende bepalingen ter bevordering van de werkgelegenheid", heeft op 16 december 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Premier Ministre, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "contenant des dispositions en faveur de l'emploi", a donné le 16 décembre 1986 l'avis suivant :

Gelet op de korte tijd die hem is gelaten en op het aantal ontwerpen die hem werden overgelegd, is het advies beperkt tot wat volgt.

RECHTSGROND.

Het ontwerp, waarvan de geldingsduur is beperkt tot de jaren 1987 en 1988, bevat twee groepen van maatregelen.

De eerste groep heeft specifiek betrekking op de tewerkstelling in de bouwsector (hoofdstuk I van het ontwerp).

De tweede groep betreft de verlenging van de collectieve arbeidsovereenkomsten ter bevordering van de werkgelegenheid, gesloten in uitvoering van enerzijds het koninklijk besluit nr. 181 van 30 december 1982 tot oprichting van een Fonds ter aanwending van de bijkomende loonmatiging voor de tewerkstelling (hoofdstukken II en IV van het ontwerp) en, anderzijds, de artikelen 46 en volgende van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen (hoofdstukken III en IV van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet benevens in een loutere verlenging van die overeenkomsten, tevens in een eventuele wijziging van de toepassingsmodaliteiten ervan, alsmede in de mogelijkheid dat dergelijke overeenkomsten worden gesloten in sectoren en ondernemingen die dat in het verleden niet hebben gedaan.

+

.../...

In de eerste aanhefverwijzing wordt artikel 1, 1°, c), van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aangehaald, omdat, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, geen interprofessioneel akkoord werd gesloten volgens de voorwaarden vermeld in voornoemd artikel 1, 1°. Wel werd er een akkoord gesloten doch dit geschiedde niet in de Nationale Arbeidsraad en het werd niet algemeen verbindend verklaard. Daarenboven betrof het akkoord enkel de jaren 1987 en 1988 (en niet 1989).

Desniettegenstaande is het aangewezen ook te verwijzen naar artikel 1, 6°, van de wet van 27 maart 1986, niet in het minst omdat het verlengen en het sluiten van de C.A.O.'s waar het in het ontwerp om gaat, determinerend zijn voor het al dan niet bestaan van de verplichting in hoofde van de betrokken werkgevers tot storting in het tewerkstellingsfonds opgericht bij artikel 4 van voormeld koninklijk besluit nr. 181 van 30 december 1982.

Hiermee rekening gehouden, past het ontwerp in de bijzondere bevoegdheden welke de wet van 27 maart 1986 aan de Koning heeft toegewezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het opschrift dat het verslag aan de Koning voorafgaat moet in overeenstemming worden gebracht met dat van het ontwerp.

.../...

Aanhef.

Onverminderd de suggestie die hierboven is gedaan naar aanleiding van het onderzoek naar de rechtsgrond, verwijze men in de eerste aanhefbepaling eveneens naar artikel 3, § 2, van de bijzondere-machtenwet.

Artikel 1.

Zoals in het verslag aan de Koning op bladzijde 3 wordt verduidelijkt, en door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd, heeft de wijziging welke artikel 1 van het ontwerp aanbrengt aan artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 213 van 26 september 1983, enkel betrekking op de jaren 1987 en 1988. Dit dient in de tekst van het artikel te worden geëxpliciteerd.

Artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 213 van 26 september 1983, werd enkel gewijzigd door het koninklijk besluit nr. 231 van 21 december 1983. Men passe dienovereenkomstig de inleidende zin aan.

Artikel 4.

Tenzij het uitdrukkelijk de bedoeling is te verwijzen naar een bepaalde versie van een wettekst, zonder met eventuele latere wijzigingen rekening te houden, dienen bij het verwijzen naar een tekst, de wijzigingen niet te worden vermeld. Men schrappe derhalve in het eerste lid de woorden "gewijzigd door het koninklijk besluit nr. 216 van 20 oktober 1983 en door de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen".

Overigens is het bedoelde artikel enkel gewijzigd door de herstelwet van 22 januari 1985.

De rechtszekerheid zou erdoor gediend zijn voor de omschrijving van het toepassingsgebied van hoofdstuk II, te volstaan met de verwijzing naar het bedoelde artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 181 van 30 december 1982, eerder dan van laatstgenoemd artikel een gebrekkige samenvatting te geven.

.../...

Artikel 5.

Paragraaf 2, tweede lid, van dit artikel bepaalt dat "voor die in een paritair orgaan met dit doel gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten de bindende kracht (lees : de algemeen verbindend verklaring) zal worden gevraagd".

Zoals die bepaling is gesteld, vormt ze een impliciete wijziging van artikel 28 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, volgens hetwelk "de in een paritair orgaan gesloten overeenkomst door de Koning algemeen verbindend kan worden verklaard op verzoek van het orgaan of van een daarin vertegenwoordigde organisatie".

Mocht echter de Regering niet de bedoeling hebben van voormeld artikel 28 af te wijken, dan kan de tekst beter als een intentieverklaring in het verslag aan de Koning worden ingelast.

In paragraaf 2, derde lid, dient de Nederlandse tekst in overeenstemming te worden gebracht met de Franse.

De tijd ontbreekt om een adequaat tekstvoorstel te doen, te meer daar de gemachtigde ambtenaar heeft meegedeeld dat de uit juridisch oogpunt minder gelukkige bewoordingen bewust om opportuniteitsredenen zijn gekozen.

Vorenstaande opmerkingen gelden eveneens met betrekking tot paragraaf 3, tweede en derde lid, van dit artikel.

.../...

Artikel 7.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de maatregelen vervat in het koninklijk besluit van 20 augustus 1986 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen, buiten de verlenging vallen van de C.A.O.'s gesloten ter uitvoering van de desbetreffende bepalingen van de herstelwet van 22 januari 1985.

Deze bedoeling blijkt niet voldoende uit de bewoordingen "Onverminderd de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 augustus 1986 ...", waarmee paragraaf 1 aanvangt.

Met betrekking tot paragraaf 2, tweede en derde lid, zijn de opmerkingen onder artikel 5 van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge een mededeling van de gemachtigde ambtenaar, dient paragraaf 4 als volgt te worden vervolledigd :

"... die gesloten zijn in uitvoering van de §§ 1, 2 en 3, ...".

De bewoordingen van paragraaf 5, eerste lid, zijn uit juridisch oogpunt minder gelukkig. De tijd ontbreekt om een adequaat tekstvoorstel te doen, te meer daar de gemachtigde ambtenaar heeft meegedeeld dat die bewoordingen om opportuniteitsredenen bewust zijn gekozen.

Artikel 8.

Blijkens paragraaf 3 kunnen de percentages tot berekening van de door de werkgevers te betalen sommen, bepaald in de §§ 1 en 2 van dit artikel, worden gewijzigd door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit.

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet moet deze delegatie worden aangevuld met criteria of preciese richtlijnen.

Artikel 10.

Luidens het 2° wordt over de aanvraag tot erkenning als onderneming die in buitengewoon ongunstige economische omstandigheden verkeert, een beslissing genomen door het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie.

Het zou meer in de lijn van de grondwettelijke verdeling der bevoegdheden liggen, mocht die beslissing worden opgedragen aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Economische Zaken of de Minister van Middenstand, na overleg in het vermelde Ministerieel Comité.

Artikel 13.

In paragraaf 2 is sprake van "de verplichtingen bedoeld in paragraaf 1", terwijl in deze laatste paragraaf enkel een delegatie aan de Koning voorkomt tot bepaling "van de periodiciteit en de wijze waarop de evaluatie van de toepassing van de collectieve arbeidsovereenkomsten voorzien in artikel 5 zal gebeuren".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het bedoeld besluit zal voorzien in de verplichting voor de betrokken werkgevers om periodieke attestaties over te leggen.

De tekst van paragraaf 2 moet dienovereenkomstig worden verduidelijkt.

.../...

Slotopmerking.

Een bepaling in de zin van artikel 21 van het koninklijk besluit nr. 181 van 30 december 1982 betreffende de verjaring, komt in het ontwerp niet voor.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti et au grand nombre de projets qui lui sont soumis simultanément, le Conseil d'Etat limite le présent avis aux observations qui suivent.

FONDEMENT LEGAL.

L'arrêté en projet, dont la durée de validité est limitée aux années 1987 et 1988, comporte deux groupes de mesures.

Le premier groupe vise spécifiquement l'emploi dans le secteur de la construction (chapitre Ier du projet).

Le second groupe concerne la prorogation des conventions collectives de travail pour la promotion de l'emploi qui ont été conclues, d'une part, en exécution de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 créant un Fonds en vue de l'utilisation de la modération salariale complémentaire pour l'emploi (chapitres II et IV du projet) et d'autre part, en exécution des articles 46 et suivants de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales (chapitres III et IV du projet).

Outre la prorogation pure et simple de ces conventions, le projet prévoit une modification éventuelle de leurs modalités d'application, ainsi que la possibilité de conclure de telles conventions dans les secteurs et les entreprises qui n'en avaient pas conclues dans le passé.

+

L'alinéa ler du préambule vise l'article ler, 1°, c), de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 parce que, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, aucun accord interprofessionnel n'a été conclu dans les conditions prévues par l'article ler, 1°, susvisé. Un accord est, il est vrai, intervenu mais il n'a pas été conclu au sein du Conseil national du travail et n'a pas été rendu obligatoire. Par ailleurs, cet accord se rapportait uniquement aux années 1987 et 1988 (et non pas 1989).

Il n'empêche qu'il conviendrait de viser également l'article ler, 6°, de la loi du 27 mars 1986 pour le motif - et ce n'est pas le moindre - que la prorogation et la conclusion des C.C.T. visées par le projet sont déterminantes pour l'existence, dans le chef des employeurs concernés, de l'obligation d'effectuer des versements au fonds pour l'emploi créé par l'article 4 de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 précité.

Ceci étant dit, l'arrêté en projet s'inscrit dans le cadre des pouvoirs spéciaux que la loi du 27 mars 1986 a attribués au Roi.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Dans le texte néerlandais, l'intitulé qui précède le rapport au Roi doit être mis en concordance avec celui du projet proprement dit.

.../...

Préambule.

Sans préjudice de la suggestion qui a été faite ci-dessus lors de l'examen du fondement légal, il y a lieu, à l'alinéa ler du préambule, de faire également référence à l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux.

Article ler.

Ainsi qu'il est précisé à la page 3 du rapport au Roi et que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, la modification que l'article ler du projet apporte à l'article 2 de l'arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983, concerne uniquement les années 1987 et 1988. Cette précision devrait être inscrite dans le texte même de l'article.

L'article 2 de l'arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983 a uniquement été modifié par l'arrêté royal n° 231 du 21 décembre 1983. Il y a lieu d'adapter la phrase liminaire en conséquence.

Article 4.

A moins que l'intention expresse ne soit de viser une version déterminée d'un texte législatif, sans tenir compte d'éventuelles modifications ultérieures, la référence à ce texte ne doit pas mentionner les modifications. A l'alinéa ler, il y a lieu, dès lors, de supprimer les mots "modifié par l'arrêté royal n° 216 du 20 décembre 1983 et par les articles 27 à 38 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales".

.../...

Cet article n'a d'ailleurs été modifié que par la loi de redressement du 22 janvier 1985.

La sécurité juridique serait mieux assurée si, pour délimiter le champ d'application du chapitre II, le texte renvoyait purement et simplement à l'article 1er de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 plutôt que d'en donner un résumé inadéquat.

Article 5.

Le paragraphe 2, alinéa 2, de cet article dispose que "la force obligatoire sera demandée pour les conventions collectives de travail conclues à cette fin au sein d'un organe paritaire".

Telle qu'elle est formulée, cette disposition constitue une modification implicite de l'article 28 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, selon lequel "la convention conclue au sein d'un organe paritaire peut être rendue obligatoire par le Roi, à la demande de l'organe ou d'une organisation représentée au sein de celui-ci".

Si, toutefois, il n'entrait pas dans les intentions du Gouvernement de déroger à l'article 28 précité, le texte cité ci-dessus serait mieux inséré dans le rapport au Roi à titre de déclaration d'intention.

Au paragraphe 2, alinéa 3, il y a lieu de mettre le texte néerlandais en concordance avec le texte français.

.../...

Le temps fait défaut au Conseil d'Etat pour faire une proposition de texte adéquate, d'autant que le fonctionnaire délégué a déclaré que les termes qui paraissent moins heureux du point de vue juridique, ont été choisis délibérément, pour des motifs d'opportunité.

Les observations précédentes s'appliquent également au paragraphe 3, alinéas 2 et 3 du présent article.

Article 7.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que les mesures contenues dans l'arrêté royal du 20 août 1986 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle, ne sont pas comprises dans la prorogation des C.C.T. conclues en exécution des dispositions de la loi de redressement du 22 janvier 1985 relatives à cet objet.

Cette intention ne ressort pas suffisamment de la formule "Sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal du 20 août 1986 ..." par laquelle s'ouvre le paragrpahe 1er.

Les observations formulées au sujet de l'article 5 s'appliquent également au paragraphe 2, alinéas 2 et 3, du présent article.

En raison des éléments communiqués par le fonctionnaire délégué, il y a lieu de compléter le début du paragraphe 4 comme suit :

"... conclues en application des §§ 1er, 2 et 3, ...".

.../...

La formulation du paragraphe 5, alinéa 1er, est peu heureuse du point de vue juridique. Le temps fait défaut au Conseil d'Etat pour faire une proposition de texte adéquate, d'autant que le fonctionnaire délégué a déclaré que cette formulation avait été choisie délibérément, pour des motifs d'opportunité.

Article 8.

Selon le paragraphe 3, les pourcentages fixés aux paragraphes 1er et 2 du présent article pour le calcul des sommes à payer par les employeurs, peuvent être modifiés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Pour être compatible avec la loi de pouvoirs spéciaux, cette délégation doit être complétée par des critères ou des directives précises.

Article 10.

Aux termes du 2°, la demande de reconnaissance comme entreprise connaissant des circonstances économiques exceptionnellement défavorables, fait l'objet d'une décision prise par le Comité ministériel de coordination économique et sociale.

Il serait plus conforme à la répartition constitutionnelle des pouvoirs si cette décision était confiée au Ministre de l'Emploi et du Travail et au Ministre des Affaires économiques ou au Ministre des Classes moyennes, après délibération au sein du Comité ministériel susvisé.

.../...

Article 13.

Le paragraphe 2 mentionne "les obligations visées au § 1", alors que ce dernier paragraphe comporte uniquement la délégation au Roi du pouvoir de fixer "la périodicité et le mode d'évaluation de l'application des conventions collectives de travail prévues à l'article 5".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'arrêté visé par cette disposition, énoncera l'obligation pour les employeurs considérés de produire des attestations périodiques.

Le texte du paragraphe 2 doit être précisé en conséquence.

Observation finale.

Le projet ne comporte pas de disposition analogue à celle que l'article 21 de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 prévoit en matière de prescription.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. COREMANS.