KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e juni 1981 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot verlenging van de geldigheidsduur van de wet van 28 juni 1976 houdende voorlopige regeling van de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers", heeft de 3e juli 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 juin 1981, d'une demande d'avis sur un projet de loi "prorogeant la durée de validité de la loi du 28 juin 1976 portant réglementation provisoire du travail temporaire, du travail intérimaire et de la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs", a donné le 3 juillet 1981 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe de geldigheidsduur van de wet van 28 juni 1976 houdende voorlopige regeling van de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers te verlengen van 1 december 1981 tot 31 mei 1982.

Vraag is of de bevoegdheidsverdeling tussen Staat en Gewesten, zoals die vereist is in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, nog toestaat dat de nationale wetgever de bepalingen van de wet van 28 juni 1976 ongewijzigd verlengt. De verlenging van een wet is immers een legislatieve handeling die moet worden getoetst aan de regels van de bevoegdheidsverdeling zoals die ten tijde van de verlenging van kracht zijn.

De bevoegdheidsvraag rijst inzonderheid met betrekking tot de bepalingen vervat in de artikelen 21 en 22 van de wet van 28 juni 1976 die de erkenning van de uitzendbureaus betreffen en de daarbij aansluitende strafbepalingen (artikel 40, 1° en 2°), slotbepaling (artikel 45, a) en overgangsbepaling (artikel 46).

+

De wet van 28 juni 1976 bevat een regeling van de tijdelijke arbeid in het algemeen en van de uitzendarbeid in het bijzonder, alsook een reglementering van het terbeschikkingstellen van werknemers ten behoeve van een andere werkgever.

.../...

Tijdelijke arbeid is de activiteit die op grond van een arbeidsovereenkomst wordt uitgeoefend en tot doel heeft in de vervanging van een vaste werknemer te voorzien of te beantwoorden aan een buitengewone vermeerdering van werk of te zorgen voor de uitvoering van een uitzonderlijk werk.

Uitzendarbeid is een specifieke vorm van tijdelijke arbeid. Hij wordt verricht op grond van een overeenkomst waarbij de uitzendkracht zich tegenover het uitzendbureau heeft verbonden om tegen loon tijdelijke arbeid te verrichten bij de gebruiker waarmee het uitzendbureau een overeenkomst heeft. Volgens de wet is het uitzendbureau de werkgever van de uitzendkracht.

De reglementering van de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van een andere werkgever, die een logische aanvulling is van de regels inzake tijdelijke arbeid en uitzendarbeid, betreft het laten gebruiken van werknemers door een andere werkgever, b.v. in de vorm van uitlening.

Uit die bondige ontleding mag voldoende blijken dat een regeling van de tijdelijke arbeid en de uitzendarbeid en een reglementering van de terbeschikkingstelling van werknemers deel uitmaken van het arbeidsrecht, zijnde dat deel van het recht waarbij de verhoudingen tussen werkgever en werknemer worden bepaald en de voorwaarden vastgesteld waaronder de tewerkstelling kan geschieden.

Het arbeidsrecht is een nationale materie gebleven. Naar hun aard zijn de bepalingen van de wet van 28 juni 1976 in beginsel dus een zaak van de nationale wetgever.

Nochtans bepaalt artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, als aangelegenheden bedoeld door artikel 107quater van de Grondwet moeten aangemerkt worden :

"1° de arbeidsbemiddeling en de daaraan verbonden financiële tegemoetkomingen;

2° Ter uitvoering van de maatregelen door de nationale overheid vastgesteld :

a) De plaatsing van werklozen in het kader van de tewerkstelling door het Gewest, de ondergeschikte besturen en de natuurlijke personen en rechtspersonen;

b) De plaatsing van werklozen die tijdelijk en buiten kader worden tewerkgesteld voor activiteiten van algemeen belang;

3° De toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten".

Onder arbeidsbemiddeling als bedoeld onder 1° supra, wordt blijkens de memorie van toelichting van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden onder meer verstaan :

"...

5° De erkenning van de uitzendbureaus, alsmede de organisatie van plaatsingsbureaus voor tijdelijke werknemers door de overheidsinstellingen." (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 33-34). Een zelfde uitleg vindt men terug in het Senaatsverslag (nr 434/2, blz. 198-199), in het Kamerverslag (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1979-1980, nr 627/10, blz. 103-104) alsook in de verantwoording van een regeringsamendement op een vroeger ontwerp van staatshervorming (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1977-1978, nr 461/20, blz. 9).

Uit die herhaalde uitleg moet worden afgeleid dat het de bedoeling van de bijzondere wetgever is geweest de erkenning van de uitzendbureaus als een zaak van arbeidsbemiddeling aan de Gewesten toe te vertrouwen, ook al wordt aldus aan het begrip arbeidsbemiddeling een ruimere betekenis gegeven dan die welke het gewoonlijk in het arbeidsrecht heeft (1).

Voorts moet uit de redactie van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, inzonderheid uit het verschil in opstel van het bepaalde in 1° en 2°, worden besloten dat de bevoegdheid van de Gewesten, wat de erkenning van de uitzendbureaus betreft, zowel de normering als de toepassing van de norm omvat.

.../...

---

(1) In zijn gebruikelijke betekenis is arbeidsbemiddeling de "bemoeiing met het doel werkgevers bij het zoeken van arbeidskrachten en werknemers bij het zoeken van een arbeidsplaats behulpzaam te zijn" (Benelux-Sociaalrechtelijk woordenboek, 1977, blz. 40). Men zal vaststellen dat in de wet van 28 juni 1976 het uitzendbureau als werkgever wordt aangewezen.

Het besluit is dan ook dat, althans in zoverre het gaat om het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest, de artikelen 21 en 22 van de wet van 28 juni 1976 niet voor verlenging door de gewone nationale wetgever in aanmerking komen en dat de straf-, slot- en overgangsbepalingen van haar artikelen 40, 45 en 46 dienovereenkomstig zullen moeten worden aangepast.

Le projet tend à proroger du 1er décembre 1981 au 31 mai 1982 la durée de validité de la loi du 28 juin 1976 portant réglementation provisoire du travail temporaire, du travail intérimaire et de la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

Il soulève la question de savoir si la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions, telle qu'elle est réglée à l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, permet encore au législateur national de proroger sans modifications les dispositions de la loi du 28 juin 1976 précitée. La prorogation d'une loi constitue, en effet, un acte législatif qui doit s'apprécier en fonction du réglement des compétences tel qu'il est en vigueur au moment de la prorogation.

La question de compétence se pose plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions des articles 21 et 22 de la loi du 28 juin 1976, relatifs à l'agréation des entreprises de travail intérimaire, et les dispositions pénales correspondantes (article 40, 1° et 2°), la disposition finale (article 45, a) et la disposition transitoire (article 46), qui s'y rattachent.

+

La loi du 28 juin 1976 règle le travail temporaire en général, le travail intérimaire en particulier; elle règlemente en outre la mise de travailleurs à la disposition d'un autre employeur.

.../...

Le travail temporaire est l'activité qui s'exerce dans les liens d'un contrat de travail et qui a pour objet de pourvoir au remplacement d'un travailleur permanent, de répondre à un surcroît extraordinaire de travail ou d'assurer l'exécution d'un travail exceptionnel.

Le travail intérimaire, forme spécifique de travail temporaire, s'accomplit dans les liens d'un contrat par lequel le travailleur intérimaire s'est engagé vis-à-vis de l'entreprise de travail intérimaire, contre rémunération, à effectuer un travail temporaire chez l'utilisateur avec lequel l'entreprise de travail intérimaire a conclu une convention. Aux termes de la loi, c'est l'entreprise de travail intérimaire qui est l'employeur du travailleur intérimaire.

Complément logique des gègles relatives au travail temporaire et au travail intérimaire, la réglementation de la mise de travailleurs à la disposition d'un autre employeur a pour objet la possibilité d'utilisation de travailleurs par un autre employeur, sous forme, par exemple, de prêt de main d'oeuvre.

La brève analyse qui vient d'être faite montre sans doute à suffisance que la réglementation du travail temporaire et du travail intérimaire et la réglementation de la mise à disposition de travailleurs relèvent du droit du travail, c'est à dire de cette branche du droit qui détermine les rapports entre l'employeur et le travailleur et qui fixe les conditions auxquelles la mise au travail peut se faire.

.../...

Le droit du travail est demeuré une matière nationale. C'est dire que, de par leur nature, les dispositions de la loi du 28 juin 1976 sont, en principe, du ressort du législateur national.

L'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose cependant que doivent être considérées, en ce qui concerne la politique de l'emploi, comme des matières visées à l'article 107quater de la Constitution :

"1° Le placement des travailleurs et les interventions financières qui s'y rattachent;

2° En exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale :

a) Le placement de chômeurs dans le cadre de la mise au travail par la Région, les pouvoirs subordonnés et les personnes physiques et morales;

b) Le placement des chômeurs occupés temporairement et hors cadre dans des activités d'intérêt général;

3° L'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers".

Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980, le placement au sens du 1° ci-dessus comprend entre autres :

"...

.../...

5° L'agréation d'entreprises de travail intérimaire, ainsi que l'organisation de bureaux de placement pour les travailleurs temporaires par les institutions publiques" (Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 33-34). Un commentaire analoque se retrouve dans le rapport du Sénat (n° 434/2, p. 198-199), dans le rapport de la Chambre (doc. parl. Chambre des Représ. 1979-1980, n° 627/10, p. 103-104) ainsi que dans la justification d'un amendement du Gouvernement à un projet antérieur de réforme de l'Etat (doc. parl. Chambre des Repres. 1977-1978, n° 461/20, p. 9).

De ces commentaires réitérés force est d'inférer que la volonté du législateur special a été de confier l'agréation des entreprises de travail intérimaire aux Régions comme relevant du placement, encore que la notion de placement se soit vu attribuer ici une portée plus étendue qu'il n'est d'usage de lui reconnaître dans le droit du travail. (1)

Du texte de l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980, et plus particulièrement de la formulation différente qui a été adoptée pour le 1° et le 2°, il se déduit en outre que la compétence des Régions en matière d'agréation des entreprises de travail intérimaire comprend tant le pouvoir de fixer des normes que celui de les mettre en oeuvre.

.../...

---

(1) Dans son acception habituelle, le placement s'entend de l'entremise destinée à aider les employeurs dans la recherche de main d'oeuvre et les travailleurs dans la recherche d'un emploi (définition inspirée du "Benelux- Sociaalrechtelijk Woordenboek, 1977, p. 40). On remarquera que, dans la loi du 28 juin 1976, l'entreprise de travail intérimaire est qualifiée d'employeur.

La conclusion à tirer de ce qui précède est que les articles 21 et 22 de la loi du 28 juin 1976, du moins en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, ne sont pas susceptibles d'être prorogés par le législateur national ordinaire et que les dispositions pénales, finales et transitoires des articles 40, 45 et 46 de cette loi devront être adaptés en conséquence.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier. greffier.

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, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.