CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
03-06-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 6e mei 1983 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers", heeft de 18e mei 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 6 mai 1983, d'une demande d'avis, sur un projet de loi "sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise des travailleurs à la disposition d'utilisateurs", a donné le 18 mai 1983 l'avis suivant :

Met zijn brief van 5 mei 1983 vraagt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, op grond van artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, na te gaan of het voorontwerp van wet betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, wel degelijk tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

+

Het voor advies overgelegde ontwerp stemt in grote lijnen overeen met het ontwerp waarover de Raad op 3 juli 1981 het advies L. 14.180/1 heeft uitgebracht.

Hoofdstuk I bevat de reglementering van de tijdelijke arbeid, dit wil zeggen 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.

Hoofdstuk II regelt de uitzendarbeid die een specifieke vorm van tijdelijke arbeid is. 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.

Het ontwerp regelt achtereenvolgens de arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid, de overeenkomst tussen het uitzendbureau en de gebruiker, de verplichtingen van de gebruiker, het statuut van de uitzendbureaus (afdeling 4), de modaliteiten van de tewerkstelling van uitzendkrachten, de bijzondere modaliteiten op het stuk van de arbeidswetgeving en, ten slotte, de oprichting van een Paritair Comité voor de uitzendarbeid.

Hoofdstuk III bevat de reglementering van het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, te weten het laten gebruiken van werknemers door een andere werkgever, bijvoorbeeld in de vorm van uitlening.

Ten slotte omvat het ontwerp een aantal toezicht- en strafbepalingen alsmede een aanvulling van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, waarbij in het Brusselse Gewest de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening eveneens als uitzendbureau mag optreden.

+

Zoals al uit het meergenoemde advies L. 14.180/1 van 3 juli 1981 mag blijken, sluiten het merendeel van de hierboven vermelde maatregelen duidelijk aan ofwel bij de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, ofwel bij het burgerlijk contractenrecht, ofwel bij het collectief arbeidsrecht en met name de wetten van 29 mei 1952 en van 5 december 1968 respectievelijk tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad en betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, ofwel bij de wetgeving inzake de arbeidsreglementering en -bescherming.

Al die bepalingen behoren zonder twijfel tot de bevoegdheid 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 Volksvertegenwoordigers, 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 Volksvertegenwoordigers, 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).

.../...

---

(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).

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.

De bevoegdheid op het stuk van de reglementering van de uitzendbureaus moet aan die bevoegdheidsregeling worden getoetst.

Onder het opschrift "A. Nationale reglementering", van afdeling 4, Reglementering van de uitzendbureaus,van Hoofdstuk II, Reglementering van de uitzendarbeid, bepaalt artikel 21 van het ontwerp dat "elk uitzendbureau dat in één van de drie Gewesten in België werkzaam is, moet worden erkend door de Minister of Staatssecretaris met regionale bevoegdheid inzake tewerkstelling".

Uit die tekst alsmede uit de dienomtrent in de memorie van toelichting verstrekte uitleg, mag blijken dat naar het oordeel van de stellers van het ontwerp, de nationale overheid de bevoegdheid zou behouden hebben om als regel te stellen dat, in welk Gewest ook, elk uitzendbureau vanwege de overheid een erkenning behoeft.

Die zienswijze is in strijd met artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat, zoals hierboven is uiteengezet, de arbeidsbemiddeling, daarin begrepen de erkenning van de uitzendbureaus, heeft toegewezen aan de Gewesten, en dit zowel op het stuk van de normering als op dat van de toepassing van de norm. De aangelegenheid van de erken-

ning van de uitzendbureaus is blijkens de parlementaire voorbereiding immers als een zaak van arbeidsbemiddeling in haar geheelheid aan de Gewesten toebedeeld, wat insluit dat de beslissing omtrent het al dan niet opleggen van het erkenningsvereiste uitsluitend aan de Gewesten toekomt. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de voorzieningen welke ter uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn vastgesteld, zich beperken tot het aanwijzen van de aangelegenheden waarvoor respectievelijk de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn; die aangelegenheden zelf worden ten gronde niet geregeld. Die beschouwing geldt in dezen nog des te meer omdat de bevoegdheid van de Gewesten inzake "erkenning van de uitzendbureaus" niet uit de bijzondere wet zelf blijkt, doch slechts uit de toelichtingen die, zoals boven al is opgemerkt, in de loop van de parlementaire besprekingen bij de in de bijzondere wet voorkomende term "arbeidsbemiddeling" werden verstrekt.

Het vaststellen van de bepaling dat de uitzendbureaus een erkenning behoeven, kan dus bij wet enkel gebeuren ten aanzien van het andere grondgebied dan dat van het Vlaamse Gewest of het Waalse Gewest, te weten het Brusselse Gewest, ten aanzien waarvan artikel 107quater van de Grondwet vooralsnog niet ten uitvoer is gelegd.

Voor het overige betreffen de in afdeling 4 vervatte bepalingen uitsluitend erkenningsvoorwaarden en -modaliteiten die, uiteraard, alleen van toepassing zijn in het Brusselse Gewest en waaromtrent, wat de bevoegdheid betreft, geen opmerkingen zijn te maken.

.../...

Op grond van wat voorafgaat, wordt voorgesteld de desbetreffende tekst als volgt te wijzigen :

"Afdeling 4 - Erkenning van de uitzendbureaus in het Brusselse Gewest.

Artikel 21.-

Om de bij deze wet geregelde activiteiten te mogen uitoefenen moet het in het Brusselse Gewest gevestigde uitzendbureau worden erkend door de Minister tot wiens bevoegdheid de tewerkstelling en de arbeid behoren.

Artikel 22.-

§ 1. De erkenning wordt verleend ... ".

Volledigheidshalve mag erop worden gewezen dat de voorgestelde en noodzakelijke wijziging van het bepaalde in artikel 21 van het ontwerp, een aanpassing vergt van het bepaalde in artikel 41, 2° en 3°, en in artikel 47 (nieuw artikel 1, 33°, b en c, van de wet van 30 juni 1971).

---

Par sa lettre du 5 mai 1983, le Ministre de l'Emploi et du Travail, se fondant sur l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, demande au Conseil d'Etat d'examiner si l'avant-projet de loi sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise des travailleurs à la disposition d'utilisateurs a bien pour objet des matières qui relèvent de la compétence du législateur national.

+

Le projet présentement soumis au Conseil d'Etat correspond, dans les grandes lignes, à celui sur lequel le Conseil a émis le 3 juillet 1981 l'avis n° L. 14.180/1.

Le chapitre Ier contient la réglementation du travail temporaire, c'est-à-dire de l'activité exercée dans les liens d'un contrat de travail et ayant pour objet de pourvoir au remplacement d'un travailleur permanent ou de répondre à un surcroît extraordinaire de travail ou d'assurer l'exécution d'un travail exceptionnel.

Le chapitre II réglemente le travail intérimaire, qui constitue une forme spécifique de travail temporaire et qui s'effectue dans les liens d'un contrat par lequel l'intérimaire s'engage vis-à-vis d'une entreprise de travail intérimaire, contre rémunération, à effectuer un travail temporaire chez l'utilisateur avec lequel l'entreprise de travail intérimaire a conclu un contrat. Selon la loi, c'est l'entreprise de travail intérimaire qui est l'employeur de l'intérimaire.

Le projet règle successivement le contrat de travail intérimaire, le contrat conclu entre l'entreprise de travail intérimaire et l'utilisateur, les obligations de l'utilisateur, le statut des entreprises de travail intérimaire (section 4),

les modalités de l'emploi d'intérimaires , les modalités particulières sur le plan de la législation du travail et, enfin, la création d'une Commission paritaire pour le travail intérimaire.

Le chapitre III réglemente la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, c'est-à-dire le fait de laisser utiliser des travailleurs par un autre employeur, par exemple sous la forme d'un prêt de main-d'oeuvre.

Enfin, le projet contient une série de dispositions pénales et de surveillance ainsi que certaines dispositions qui tendent à compléter l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs de telle sorte que, dans la Région bruxelloise, l'Office national de l'emploi soit autorisé à exercer également les activités d'une entreprise de travail intérimaire.

+

Ainsi qu'il ressort déjà de l'avis n° L. 14.180/1 du 3 juillet 1981 précité, la plupart des mesures mentionnées ci-dessus se rattachent, de toute évidence, soit à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, soit au droit civil des contrats, soit encore au droit des relations collectives du travail, notamment à la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail et à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, soit enfin à la législation sur la réglementation et la protection du travail.

.../...

Toutes ces dispositions relèvent indubitablement de la compétence du législateur national.

Toutefois, dans son article 6, §1er, IX, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose, en ce qui concerne la politique de l'emploi, que doivent être considérées 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 des 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 des travailleurs 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, pp. 33-34).

Un commentaire analogue 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 Représ. 1977-1978, n° 461/20, p. 9).

De ces commentaires réitérés force est d'inférer que la volonté du législateur spécial a été de confier aux Régions, au titre de matières relevant du placement des travailleurs , l'agréation des entreprises de travail intérimaire et l'organisation de bureaux de placement de travailleurs temporaires par les institutions publiques,encore que la notion de placement de travailleurs 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 et d'organisation de bureaux de placement de travailleurs intérimaires par les institutions publiques comprend tant le pouvoir de fixer des normes que celui de les mettre en oeuvre.

La compétence en matière de réglementation des entreprises de travail intérimaire doit s'apprécier en fonction de ces règles de compétence.

L'article 21 du projet, qui figure sous la rubrique "A. Réglementation nationale" de la section 4, Réglementation des entreprises de travail intérimaire, du chapitre II, Réglementation du travail intérimaire, prévoit que "toute entrepri-

---

.../...

(1) Dans son acception habituelle, le placement de travailleurs 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).

se de travail intérimaire exerçant une activité dans une des trois régions de Belgique doit être agréée par le Ministre ou le Secrétaire d'Etat ayant compétence régionale en matière d'emploi".

Il ressort du texte reproduit ci-dessus et des commentaires qu'en donne l'exposé des motifs que, dans l'opinion des auteurs du projet, l'autorité nationale serait restée compétente pour poser comme règle que, dans quelque Région que ce soit, toute entreprise de travail intérimaire doit être agréée par l'autorité.

Cette opinion est contraire à l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui a attribué aux Régions, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les compétences relatives au placement des travailleurs, en ce compris l'agrément des entreprises de travail intérimaire, aussi bien pour ce qui est de fixer les normes que pour ce qui concerne la mise en oeuvre de celles-ci. Il se dégage des travaux préparatoires que l'ensemble de la matière relative à l'agréation des entreprises de travail intérimaire a été confié aux Régions comme relevant du placement des travailleurs, ce qui implique qu'il appartient aux Régions, et à elles seules, de décider de l'imposition éventuelle de la condition d'agrément. Il importe, en effet, de ne pas perdre de vue que les dispositions qui ont été prises en exécution de l'article 107quater de la Constitution par la loi spéciale du 8 août 1980 relativement à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, se bornent à désigner les matières pour lesquelles l'Etat, les Communautés et les Régions ont compétence respective; ces matières mêmes n'y sont pas réglées au fond. Cette

.../...

considération a d'autant plus de poids en l'occurrence que la compétence des Régions en matière d'"agrément des entreprises de travail intérimaire" n'apparaît pas de la loi spéciale même, mais uniquement, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, des précisions qui ont été fournies au cours des travaux préparatoires au sujet du terme "placement des travailleurs" figurant dans la loi spéciale.

La règle de l'agrément obligatoire des entreprises de travail intérimaire ne peut dès lors être établie par la loi que pour le territoire autre que celui de la Région wallonne ou de la Région flamande c'est-à-dire pour le territoire de la Région bruxelloise, à l'égard de laquelle l'article 107quater de la Constitution n'a pas encore reçu d'exécution.

Pour le surplus, les dispositions portées par la section 4 ont uniquement trait à des conditions et modalités d'agrément qui ne sont applicables, de toute évidence,que dans la Région bruxelloise et qui n'appellent pas d'observations sur le plan des compétences.

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de modifier le texte comme suit :

"Section 4- Agrément des entreprises de travail intérimaire dans la Région bruxelloise.

Article 21.-

Pour pouvoir exercer les activités réglées par la présente loi, l'entreprise de travail intérimaire établie dans la Région bruxelloise doit être agréée par le Ministre qui a l'emploi et le travail dans ses attributions.

Article 22.-

§ 1er. L'agrément est accordé ...".

Pour être complet, il convient de signaler que la modification -nécessaire- proposée pour l'article 21 du projet requiert une adaptation des dispositions de l'article 41, 2° et 3°, et de l'article 47 (nouvel article 1er, 33°, b et c, de la loi du 30 juin 1971).

---

| | | | |
|---|---|---|---|
| De verenigde kamers waren samengesteld uit | | | Les chambres réunies étaient composées de |
| de Heren<br>Messieurs : | H. | ADRIAENS, | voorzitter,<br>président, |
| | P. | TAPIE, | kamervoorzitter,<br>président de chambre, |
| | H.<br>Ch.<br>Gh.<br>P. | COREMANS,<br>HUBERLANT,<br>TACQ,<br>FINCOEUR, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| | P.<br>F.<br>G.<br>J. | DE VISSCHER,<br>RIGAUX,<br>SCHRANS,<br>GIJSSELS, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la<br>section de législation, |
| Mevrouwen :<br>Mesdames : | M.<br>M. | BENARD,<br>VAN GERREWEY, | griffiers.<br>greffiers. |

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. CHARLIER en J. VERMEIRE, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.

Les rapports ont été présentés par MM. P. CHARLIER et J. VERMEIRE auditeurs.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.