

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 20 december 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van een recht op onderbreking van de beroepsloopbaan in toepassing van artikel 7, § 2, 1°, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen", heeft op 23 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 20 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "instaurant un droit à l'interruption de la carrière professionnelle en application de l'article 7, § 2, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité", a donné le 23 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door :

"het feit dat er geen interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid is tot stand gekomen voor de periode 1997-1998 en dat er geen consensus werd bereikt onder de sociale gesprekspartners over het bemiddelingsvoorstel van de Regering, en (door) het feit dat een aantal tewerkstellingsmaatregelen uitwerking moeten hebben met ingang van 1 januari 1997 en dat alle betrokkenen onverwijld in kennis moeten worden gesteld van de bijkomende werkgelegenheidsmaatregelen die worden genomen door de Regering".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP.

De artikelen 99 tot 107bis van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen bevatten een regeling i.v.m. de onderbreking van de beroepsloopbaan door werknemers. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt het aldus opgezette stelsel op twee punten aan te vullen.

In de eerste plaats voert het ontworpen besluit een recht in op de onderbreking van de beroepsloopbaan en op het verminderen van de arbeidsprestaties. Dit recht wordt toegekend ten voordele van 1 % van de werknemers in de betrokken onderneming. De werknemers die zich op het bedoelde recht kunnen beroepen, behoeven dus niet het akkoord van de werkgever, in tegenstelling tot hetgeen bepaald is in de artikelen 100 en 102 van de herstelwet van 22 januari 1985 (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp).

Voorts strekt het ontworpen besluit tot de erkenning van een recht op volledige schorsing van de arbeidsovereenkomst of op vermindering van de arbeidsprestaties, telkens gedurende een maand, ten voordele van de werknemer die bijstand of verzorging verleent aan een gezinslid of een familielid van de tweede graad dat aan een zware ziekte lijdt (artikel 5).

Het ontwerp regelt de procedure die door de werknemer moet worden gevolgd wanneer hij aanspraak maakt op de voordelen van de ontworpen regeling (artikel 6).

.../...

Aan de Koning wordt machtiging verleend om nadere regelen en voorwaarden te bepalen, welke van toepassing zijn op kleine en middelgrote ondernemingen (artikel 7).

Het ontworpen besluit treedt in werking op 1 januari 1997 en houdt op van kracht te zijn op 31 december 1998 (artikel 8).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. De herstelwet van 22 januari 1985 vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit, en wordt er evenmin door gewijzigd.

De eerste aanhefverwijzing dient bijgevolg geschrapt te worden.

2. Volgens de derde aanhefverwijzing zou het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening advies gegeven hebben. Dit blijkt echter niet het geval te zijn.

Wel is aan de Nationale Arbeidsraad advies gevraagd. Op de vergadering van 18 december 1996 hebben de werknemers- en werkgeversorganisaties beslist zich niet over de voorgelegde ontwerpen uit te spreken.

.../...

Men vervange de derde aanhefverwijzing door een verwijzing naar die reactie van de Nationale Arbeidsraad.

3. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Inspectie van Financiën.

Op het ogenblik dat de Raad van State het voorliggend advies geeft, blijkt het advies van de Inspectie van Financiën nog niet te zijn verkregen. Het voorliggend advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat alsnog aan het vereiste van het advies van de Inspectie van Financiën wordt voldaan.

Artikel 1.

In artikel 99, eerste lid, van de herstelwet van 22 januari 1985 is sprake, niet enkel van werknemers, maar ook van werkgevers. Artikel 1 van het ontwerp zou dan ook beter als volgt geredigeerd worden :

"Dit besluit is van toepassing op de werknemers en de werkgevers bedoeld in artikel 99, eerste lid, van de herstelwet ...".

.../...

Artikel 2.

1. Volgens paragraaf 1 wordt een "recht" op de toepassing van de artikelen 100 en 102 van de herstellwet van 22 januari 1985 ingevoerd.

De Raad van State merkt op dat het woord "recht" hier in een oneigenlijke betekenis wordt gebruikt. Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt immers dat het recht slechts geldt voor 1 % van de werknemers, hetgeen betekent dat niet alle werknemers die onder de toepassing van het ontworpen besluit vallen, het bedoelde recht ook effectief genieten.

2. Mede rekening houdend met de opmerking 1, redigere men paragraaf 1, eerste lid, duidelijkheidshalve als volgt :

"Binnen de grenzen bepaald in artikel 3 hebben de werknemers bedoeld in artikel 1 recht op de uitkering wegens volledige schorsing van de arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 100 van de voornoemde herstellwet van 22 januari 1985, en op de uitkering wegens het verminderen van de arbeidsprestaties, bedoeld in artikel 102 van dezelfde wet, voor zover de betrokken onderbrekingsperioden over het geheel van hun loopbaan (in de onderneming ?) in totaal niet meer bedragen dan drie jaar".

3. Volgens paragraaf 2 kunnen bij collectieve arbeidsovereenkomst "nadere regelen" worden vastgesteld.

.../...

Het is niet duidelijk over welke bevoegdheid de sociale partners aldus beschikken. In 1° wordt bepaald dat bepaalde categorieën van werknemers van het in paragraaf 1 bedoelde recht uitgesloten kunnen worden; dit wijst erop dat een collectieve arbeidsovereenkomst op dit punt van de ontworpen regeling kan afwijken. De tekst van 2° ("toepassing van het recht") en 3° ("invulling van het recht") laat echter in het onzekere of dat ook voor de daarin bedoelde aangelegenheden het geval is.

De mogelijke inhoud van de "nadere regelen" zou gepreciseerd moeten worden, ten minste in het verslag aan de Koning.

4. De mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst "nadere regelen" vast te stellen, geldt volgens paragraaf 2 tot 31 mei 1997. Na die datum kunnen, voor de sectoren waar geen collectieve arbeidsovereenkomst gesloten is, de "nadere regelen" door de Koning bepaald worden.

Volgens paragraaf 3 kan de datum van 31 mei 1997 door de Koning gewijzigd worden.

Die laatste machtiging is in te ruime bewoordingen geformuleerd. Het ontwerp geeft immers niet aan binnen welke perken, onder welke voorwaarden en volgens welke normen de Koning de bedoelde datum kan wijzigen.

.../...

Een zodanige bevoegdheidstoekenning kan niet worden ingepast in de machten die de Koning ontleent aan artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen : zij zou met name tot gevolg hebben dat voor de hier aan de orde zijnde aangelegenheid de bijzondere machten van die wet door de Koning zelf worden uitgebreid tot buiten het bij die wet opgezette kader (zie met name de voorwaarde vervat in artikel 17, § 2, van de wet).

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet moeten in de delegatiebepaling nadere grenzen worden aangegeven waarbinnen de Koning de bedoelde wijziging kan aanbrengen.

Artikel 3.

1. Volgens het eerste lid kunnen 1 % van de werknemers het in artikel 2 bedoelde "recht" genieten.

Het is niet duidelijk hoe concreet vastgesteld moet worden welke werknemers het recht genieten, en eventueel in welke mate, als meer dan 1 % van de werknemers het bedoelde recht wensen uit te oefenen.

Mochten de desbetreffende regels behoren tot de "organisatieregels" bedoeld in artikel 4, dan zou het wenselijk zijn een uitdrukkelijk verband te leggen tussen de bepalingen van artikel 3, eerste lid, en die van artikel 4.

.../...

2. In artikel 3, eerste lid, is sprake van de "onderneming". In artikel 4, derde lid, wordt verwezen naar de "technische bedrijfseenheid".

De Raad van State vraagt zich af of de twee bepalingen op dit punt niet op elkaar afgestemd moeten worden.

3. In artikel 3, tweede lid, vervange men de verwijzing naar artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 oktober 1990 betreffende de ondernemingsraden en de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, door een verwijzing naar artikel 4 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 met hetzelfde opschrift. Het laatste besluit is immers in de plaats gekomen van het eerste besluit, dat trouwens opgeheven is.

Artikel 4.

Er zou verduidelijkt moeten worden, minstens in het verslag aan de Koning, wat in het eerste lid onder het begrip "organisatieregels" verstaan moet worden.

In zoverre die regels zouden moeten bepalen hoe de uitoefening van het in artikel 2 bedoelde recht concreet gebeurt, rekening houdend met de beperking bepaald in artikel 3, wordt verwezen naar de opmerking 1 bij artikel 3.

.../...

Artikel 5.

1. Dit artikel voert het recht op onderbreking van de beroepsloopbaan in, ten gunste van de werknemer die bijstand of verzorging verleent aan een gezinslid of een familielid dat lijdt aan een zware ziekte.

Voor een goed begrip van de ontworpen regeling zou het nuttig zijn in het verslag aan de Koning uiteen te zetten hoe het betrokken recht zich verhoudt tot het recht op volledige schorsing van de arbeidsovereenkomst in geval van palliatieve verzorging, bedoeld in artikel 100bis van de herstelwet van 22 januari 1985.

2. Duidelijkheidshalve schrijve men in het eerste lid : "... heeft de werknemer gedurende een maand recht op de uitkering wegens volledige schorsing van de arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 100 van de voornoemde wet van 22 januari 1985, of op de uitkering wegens het verminderen van de arbeidsprestaties, bedoeld in artikel 102 van dezelfde wet, in geval van ...".

3. Volgens het tweede lid kan de loopbaanonderbreking éénmaal verlengd worden.

Die bepaling strookt niet met de aan de Raad van State voorgelegde notificatie van de Ministerraad. Volgens die notificatie zou in het ontwerp bepaald moeten worden dat de loopbaanonderbreking tweemaal met een maand verlengd kan worden.

.../...

4. De in het eerste lid vervatte regeling heeft een suppletief karakter, in die zin dat ze geldt bij ontstentenis van een vóór 31 mei 1997 gesloten collectieve arbeids-overeenkomst.

Volgens het achtste lid kan de datum van 31 mei 1997 door de Koning worden gewijzigd.

Om dezelfde reden als i.v.m. artikel 2, § 3, uiteengezet in opmerking 4 bij artikel 2, gaat de bedoelde machtiging de perken te buiten van de bijzondere machten welke bij artikel 7, § 2, van de genoemde wet van 26 juli 1996 aan de Koning zijn verleend.

Artikel 6.

In de Franse tekst van het eerste lid schrijve men "le présent arrêté" in plaats van "la présente loi".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande d'examen urgent est motivée comme suit :

"het feit dat er geen interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid is tot stand gekomen voor de periode 1997-1998 en dat er geen consensus werd bereikt onder de sociale gesprekspartners over het bemiddelingsvoorstel van de Regering, en (door) het feit dat een aantal tewerkstellingsmaatregelen uitwerking moeten hebben met ingang van 1 januari 1997 en dat alle betrokkenen onverwijld in kennis moeten worden gesteld van de bijkomende werkgelegenheidsmaatregelen die worden genomen door de Regering".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET.

Les articles 99 à 107bis de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, prévoient un régime d'interruption de la carrière professionnelle des travailleurs. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à compléter sur deux points le système ainsi mis en place.

En premier lieu, l'arrêté en projet introduit un droit à l'interruption de la carrière professionnelle et à la réduction des prestations de travail. Ce droit est accordé au profit de 1 pour cent des travailleurs dans l'entreprise concernée. Les travailleurs qui peuvent se prévaloir du droit visé, ne requièrent donc pas l'accord de l'employeur, contrairement aux prévisions des articles 100 et 102 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 (articles 2 à 4 du projet).

Par ailleurs, l'arrêté en projet a pour objet de reconnaître un droit à la suspension complète du contrat de travail ou à la réduction des prestations de travail, pendant un mois chaque fois, en faveur du travailleur qui porte assistance ou dispense des soins à un membre du ménage ou à un membre de la famille au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave (article 5).

Le projet règle la procédure à suivre par le travailleur lorsqu'il réclame le bénéfice du régime en projet (article 6).

.../...

Le Roi est habilité à fixer les modalités et les conditions s'appliquant aux petites et moyennes entreprises (article 7).

L'arrêté en projet entre en vigueur le 1er janvier 1997 et cessera d'être en vigueur le 31 décembre 1998 (article 8).

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. La loi de redressement du 22 janvier 1985 ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ce dernier ne la modifie pas davantage.

Le premier alinéa du préambule doit par conséquent être supprimé.

2. Selon le troisième alinéa du préambule, le comité de gestion de l'Office national de l'Emploi aurait donné un avis. Tel n'est toutefois pas le cas.

En revanche, un avis a été demandé au Conseil national du Travail. En séance du 18 décembre 1996, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont décidé de ne pas se prononcer sur les projets soumis.

.../...

Il conviendrait de remplacer le troisième alinéa du préambule par une référence à cette réaction du Conseil national du Travail.

3. Le quatrième alinéa du préambule fait référence à l'avis de l'Inspection des Finances.

Au moment où le Conseil d'Etat donne le présent avis, l'avis de l'Inspection des Finances s'avère ne pas encore avoir été obtenu. Le présent avis est dès lors émis sous la réserve expresse de l'accomplissement de la formalité de l'avis de l'Inspection des Finances.

Article 1er.

A l'article 99, alinéa 1er, de la loi de redressement du 22 janvier 1985, il est non seulement question de travailleurs, mais aussi d'employeurs. L'article 1er du projet serait par conséquent mieux rédigé comme suit :

"Le présent arrêté s'applique aux travailleurs et aux employeurs visés à l'article 99, alinéa 1er, de la loi de redressement ...".

.../...

Article 2.

1. Selon le paragraphe 1er, il est instauré un "droit" à l'application des articles 100 et 102 de la loi de redressement du 22 janvier 1985.

Le Conseil d'Etat relève que le mot "droit" est utilisé improprement en l'espèce. Il résulte en effet de l'article 3 du projet que le droit ne vaut que pour 1 pour cent des travailleurs, ce qui signifie que ce ne seront pas tous les travailleurs soumis à l'application de l'arrêté en projet qui bénéficieront effectivement du droit visé.

2. Compte tenu, notamment, de l'observation n° 1, il conviendrait, par souci de clarté, de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 1er, ainsi qu'il suit :

"Dans les limites fixées par l'article 3, les travailleurs visés à l'article 1er ont droit à l'allocation pour suspension complète du contrat de travail, prévue à l'article 100 de la loi de redressement précitée du 22 janvier 1985, ainsi qu'à l'indemnité pour réduction des prestations de travail, prévue à l'article 102 de la même loi, pour autant que le total des périodes d'interruption concernées n'excède pas une durée de trois ans sur l'ensemble de leur carrière (dans l'entreprise ?)".

.../...

3. Selon le paragraphe 2, des "modalités" peuvent être fixées par conventions collectives de travail.

Cette disposition ne fait pas apparaître clairement de quelle compétence disposent ainsi les partenaires sociaux. Selon le 1^o, certaines catégories de travailleurs peuvent être exclues du droit visé au paragraphe 1er; il en résulte qu'une convention collective de travail peut s'écarter sur ce point du régime en projet. Le libellé du 2^o ("application du droit") et du 3^o ("contenu du droit") ne permet toutefois pas de déterminer s'il en est de même pour les aspects qui y sont visés.

Il conviendrait de préciser, à tout le moins dans le rapport au Roi, sur quoi peuvent porter les "modalités" en question.

4. La faculté de fixer des "modalités" par la voie d'une convention collective de travail s'applique, selon le paragraphe 2, jusqu'au 31 mai 1997. Après cette date, les "modalités" peuvent être fixées par le Roi pour les secteurs dans lesquels il n'a pas été conclu de convention collective.

Selon le paragraphe 3, la date du 31 mai 1997 peut être modifiée par le Roi.

Cette dernière autorisation est formulée en des termes trop larges. En effet, le projet n'indique pas dans

.../...

quelles limites, sous quelles conditions et selon quelles normes le Roi peut modifier la date précitée.

Une telle habilitation n'est pas conciliable avec les pouvoirs que le Roi tient de l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité : elle impliquerait en effet que, pour la question à l'examen, le Roi étendrait lui-même les pouvoirs spéciaux accordés par cette loi au-delà du cadre qu'elle a défini (voir notamment la condition énoncée à l'article 17, § 2, de la loi).

Pour être conciliable avec la loi de pouvoirs spéciaux, l'habilitation doit prévoir des limites précises dans lesquelles le Roi peut apporter la modification visée.

Article 3.

1. Selon l'alinéa 1er, 1 pour cent des travailleurs peuvent bénéficier du "droit" visé à l'article 2.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment il y a lieu de déterminer concrètement quels travailleurs bénéficieront de ce droit, et éventuellement dans quelle mesure, au cas où plus de 1 pour cent des travailleurs souhaiteraient l'exercer.

.../...

A supposer que les règles visées soient des "règles d'organisation" au sens de l'article 4, il serait souhaitable de faire explicitement le lien entre les dispositions de l'article 3, alinéa 1er, et celles de l'article 4.

2. A l'article 3, alinéa 1er, il est question de l'"entreprise". L'article 4, alinéa 3, quant à lui, fait état de l'"unité technique d'exploitation".

Le Conseil d'Etat se demande si ces deux dispositions ne devraient pas être mises en concordance sur ce point.

3. A l'article 3, alinéa 2, il y a lieu de remplacer la référence à l'article 4 de l'arrêté royal du 18 octobre 1990 relatif aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, par une référence à l'article 4 de l'arrêté royal du 12 août 1994 qui porte le même intitulé. Ce dernier arrêté s'est en effet substitué au premier, qui a d'ailleurs été abrogé.

Article 4.

Il conviendrait de préciser, ne fût-ce que dans le rapport au Roi, ce que signifie à l'alinéa 1er la notion de "règles d'organisation".

.../...

Dans la mesure où ces règles seraient appelées à définir concrètement les modalités d'exercice du droit visé à l'article 2, compte tenu de la restriction prévue à l'article 3, il est renvoyé à l'observation n° 1 sous l'article 3.

Article 5.

1. Cet article instaure en faveur du travailleur qui porte assistance ou qui dispense des soins à un membre du ménage ou de la famille qui souffre d'une maladie grave, le droit d'interrompre sa carrière professionnelle.

Afin d'assurer une bonne compréhension du régime en projet, il serait utile d'exposer dans le rapport au Roi comment le droit visé en l'occurrence se rapporte au droit à une suspension totale du contrat de travail en cas de soins palliatifs, visé à l'article 100bis de la loi de redressement du 22 janvier 1985.

2. Par souci de clarté, on rédigera l'alinéa 1er comme suit : "... le travailleur a droit pendant un mois à l'allocation pour suspension complète du contrat de travail, prévue à l'article 100 de la loi précitée du 22 janvier 1985, ou à l'indemnité pour prestations de travail réduites, prévue à l'article 102 de la même loi en cas de ...".

.../...

3. Selon l'alinéa 2, l'interruption de carrière peut être prolongée une fois.

Cette disposition ne correspond pas à la notification du Conseil des ministres soumise au Conseil d'Etat. Selon cette notification, il y aurait lieu de prévoir dans le projet que l'interruption de carrière peut être prolongée à deux reprises d'un mois.

4. Les dispositions de l'alinéa 1er sont d'ordre supplétif, en ce sens qu'elles sont applicables à défaut de la conclusion d'une convention collective de travail avant le 31 mai 1997.

Selon l'alinéa 8, la date du 31 mai 1997 peut être modifiée par le Roi.

Pour la même raison que celle évoquée dans l'observation 4 relative à l'article 2, au sujet du paragraphe 3 de cet article, l'autorisation en question excède les pouvoirs spéciaux que l'article 7, § 2, de la loi précitée du 26 juillet 1996 a attribués au Roi.

Article 6.

Dans le texte français de l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "le présent arrêté" au lieu de "la présente loi".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.