

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 "houdende maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid met toepassing van artikel 7, § 2, 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 "contenant des mesures pour la promotion de l'emploi en application 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 l'emploi", 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.

In het onderhavige geval 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 bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Zoals wordt aangegeven in het verslag aan de Koning, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit er in essentie toe "een aantal van de specifieke tewerkstellingsmaatregelen te verlengen" die vervat waren in titel III van de wet van 3 april 1995 houdende maatregelen tot bevordering van de tewerkstelling (welke wet uitvoering gaf aan het interprofessioneel akkoord 1995-1996). Nog volgens het verslag aan de Koning neemt de Regering dit initiatief omdat "de sociale partners er niet in zijn geslaagd (dat) interprofessioneel akkoord te verlengen voor de periode 1997-1998".

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen.

Luidens die wetsbepaling "(kan de Koning), bij gebreke van een interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid, ... bij in Ministerraad overlegd besluit, voor de voorziene duur van het interprofessioneel akkoord, bijkomende maatregelen nemen voor de werkgelegenheid, onder andere met betrekking tot :

1º arbeidsherverdeling, met inbegrip van mogelijkheden tot arbeidsduurvermindering, deeltijdse arbeid, verhogen van

.../...

kansen op werkgelegenheid voor jongeren en loopbaan-onderbreking;

2° een soepeler organisatie van de arbeidsmarkt".

De ontworpen bepalingen blijken voor het merendeel rechtsgrond te kunnen vinden in het aangehaalde artikel 7, § 2.

Terzake lijkt alleen voorbehoud te moeten worden gemaakt voor de artikelen 12 en 13 van het ontwerp.

Artikel 12 strekt ertoe aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 juni 1971 houdende aanpassing en coördinatie van de wetsbepalingen betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers (lees : de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971) een bepaling toe te voegen welke de Koning machtigt "onder de door Hem te bepalen voorwaarden en nadere regelen, hogere dan in artikel 9 bepaalde verlof-bezoldigingen (te) bepalen".

Artikel 13 van het ontwerp strekt ertoe, aan artikel 19, § 1, vierde lid, van het (gewone) koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, een bepaling toe te voegen luidens welke de aanvullende vergoeding gelijk aan het dubbel vakantiegeld voor de derde dag van de vierde vakantieweek, toegekend in 1997 en 1998, niet wordt beschouwd als "loon" in de zin van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers.

.../...

Volgens het verslag aan de Koning beogen die twee bepalingen van het ontwerp "de verlenging van de aanvullende vergoeding gelijk aan het dubbel vakantiegeld voor de derde dag van de vierde vakantieweek, toegekend in 1997 en 1998".

Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre die maatregelen kunnen worden aangemerkt als "bijkomende maatregelen voor de werkgelegenheid", in de zin van artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996. Bovendien wordt de toepassing van het ontworpen artikel 14, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 (artikel 12 van het ontwerp) niet beperkt tot "de voorziene duur van het interprofessioneel akkoord", zoals vereist door de inleidende zin van het voornoemde artikel 7, § 2.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

De Franse tekst van het opschrift dient, in fine, als volgt te worden gesteld : "... à la sauvegarde préventive de la compétitivité".

Dezelfde opmerking geldt voor het eerste lid van de aanhef.

.../...

Aanhef.

1. De verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar de wet van 3 april 1995 moet worden weggelaten. Die wet vormt immers niet de rechtsgrond van de ontworpen regeling en wordt evenmin door het ontworpen besluit gewijzigd.

2. Overeenkomstig de terzake geldende regels van de formele legistiek dient in de aanhef wel een verwijzing te worden opgenomen naar de regelingen waarvan het ontworpen besluit de wijziging beoogt. De aanhef moet derhalve worden aangevuld met verwijzingen naar de voornoemde gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 (artikel 12 van het ontwerp), het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 (artikel 15 van het ontwerp) en de wet van 29 april 1996 (artikelen 10 en 11 van het ontwerp).

Indien artikel 13 in het ontwerp zou worden behouden (zie de opmerking in verband met de rechtsgrond, hiervoren, en de opmerking bij de artikelsgewijze bespreking, hierna), zou ook een verwijzing naar het te wijzigen koninklijk besluit van 28 november 1969 moeten worden opgenomen, evenals een verwijzing naar artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, welke bepaling immers de rechtsgrond vormt van artikel 13 (1).

(1) Luidens dat artikel 14, § 2, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, het begrip "loon" verruimen of beperken.

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.

Artikelen 2 en 3.

Luidens het vierde lid van artikel 2 wordt het begrip "risicogroepen", waarvan sprake in het derde lid, bepaald bij de collectieve arbeidsovereenkomst bedoeld in artikel 3.

Luidens het verslag aan de Koning "kan" de in artikel 2 bedoelde regeling worden geconcretiseerd via nieuwe of voortgezette collectieve arbeidsovereenkomsten. De vraag rijst of in de ontworpen regeling niet een bepaling moet worden opgenomen die voorziet in de eventualiteit dat er geen collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 2 tot stand komt.

Artikel 8.

In paragraaf 2 van dit artikel vervange men de woorden "categorieën van werknemers" door "categorieën van werkgevers".

.../...

Artikel 13.

Zoals hiervoren werd opgemerkt, strekt dit artikel ertoe een wijziging aan te brengen, niet in een wetsbepaling, maar in een bepaling van een gewoon koninklijk besluit.

Het verdient geen aanbeveling in een gewoon uitvoeringsbesluit een wijziging aan te brengen bij bijzondere-machtenbesluit. Die werkwijze heeft immers tot gevolg dat, als de wetgever het bijzondere-machtenbesluit in zijn geheel zou bekrachtigen, de gewijzigde bepaling van dat uitvoeringsbesluit nog alleen gewijzigd of opgeheven kan worden bij wet of wetskrachtig besluit.

Artikel 15.

Men schrijve "In artikel 10bis, § 1, 1^o, van ...", en late verder in de tekst de tekens "1^o" weg.

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 de traitement 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".

*

* *

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

*

* *

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Ainsi que l'indique le rapport au Roi, le projet d'arrêté soumis pour avis tend essentiellement à "proroger un certain nombre de mesures spécifiques en faveur de l'emploi", contenues au titre III de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi (loi qui mettait en oeuvre l'accord interprofessionnel 1995-1996). Toujours selon le rapport au Roi, le Gouvernement prend cette initiative pour le motif que "les partenaires sociaux n'ont pas réussi à reconduire l'accord interprofessionnel pour la période 1997-1998".

2. Selon le préambule du projet, il convient de rechercher le fondement légal du régime en projet à 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.

Selon cette disposition législative "à défaut d'un accord interprofessionnel sur l'emploi, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour la durée prévue de l'accord interprofessionnel, prendre des mesures supplémentaires en faveur de l'emploi, entre autres en ce qui concerne :

- 1° la redistribution du travail, en ce compris des possibilités de réduction du temps de travail, le travail à temps partiel, l'augmentation des chances d'emploi pour les jeunes et l'interruption de carrière;

.../...

2° une plus grande souplesse dans l'organisation du marché du travail".

Les dispositions en projet s'avèrent pour la plupart pouvoir tenir leur fondement légal de l'article 7, § 2, cité.

Il semble qu'en l'occurrence, il n'y ait lieu de faire une réserve qu'au sujet des articles 12 et 13 du projet.

L'article 12 tend à ajouter à l'article 14 de l'arrêté royal du 28 juin 1971 adaptant et coordonnant les dispositions légales relatives aux vacances annuelles des travailleurs (lire : les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs, coordonnées le 28 juin 1971) une disposition autorisant le Roi à fixer "dans les conditions et modalités qu'Il détermine, ... les rémunérations de vacances plus importantes de (lire : que) celle qui est déterminée par l'article 9".

L'article 13 du projet tend à ajouter à l'article 19, § 1er, alinéa 4, de l'arrêté royal (ordinaire) du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, une disposition selon laquelle l'indemnité complémentaire égale au double pécule de vacances du troisième jour de la quatrième semaine de vacances, octroyée en 1997 et 1998, n'est pas considérée comme une "rémunération" au sens de la loi du 12 avril 1965

.../...

concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

Selon le rapport au Roi, ces deux dispositions du projet tendent à la prorogation de l'indemnité complémentaire égale au double pécule du troisième jour de la quatrième semaine de vacances, octroyée en 1997 et 1998.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas jusqu'à quel point ces mesures peuvent être qualifiées de "mesures supplémentaires en faveur de l'emploi" au sens de l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996. Au surplus, l'application de l'article 14, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées du 28 juin 1971 (article 12 du projet) n'est pas limitée à "la durée prévue de l'accord interprofessionnel", comme l'exige la phrase introductive de l'article 7, § 2, précité.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Le texte français de l'intitulé doit être rédigé comme suit, in fine : "... à la sauvegarde préventive de la compétitivité".

La même observation vaut pour le premier alinéa du préambule.

.../...

Préambule.

1. Il y aurait lieu d'omettre la référence, figurant au deuxième alinéa du préambule, à la loi du 3 avril 1995. En effet, cette loi ne procure aucun fondement légal au régime en projet et n'est pas non plus modifiée par l'arrêté en projet.

2. Conformément aux règles de la légistique formelle, régissant la matière, il convient, par contre, d'inclure dans le préambule, une mention des règles que l'arrêté en projet tend à modifier. Il y aurait donc lieu de compléter le préambule par des références aux lois coordonnées précitées du 28 juin 1971 (article 12 du projet), de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 (article 15 du projet) et de la loi du 29 avril 1996 (articles 10 et 11 du projet).

Si l'article 13 est maintenu au projet (voir l'observation ci-dessus, relative au fondement légal, et l'observation dans l'examen des articles, ci-après), il conviendrait également d'inclure une mention de l'arrêté royal, à modifier, du 28 novembre 1969, ainsi qu'une référence à l'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, disposition qui constitue en effet le fondement légal de l'article 13 (1).

(1) Selon l'article 14, § 2, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, élargir ou restreindre la notion de "rémunération".

3. Le quatrième alinéa du préambule vise 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.

Articles 2 et 3.

Selon l'alinéa 4 de l'article 2, la notion de "groupes à risque", figurant à l'alinéa 3, est prévue par la convention collective de travail visée à l'article 3.

Selon le rapport au Roi, le régime visé à l'article 2 peut être concrétisé via de nouvelles conventions collectives de travail ou la prorogation de conventions collectives de travail. La question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'inscrire, dans les règles en projet, une disposition prévoyant l'éventualité où la convention collective de travail visée à l'article 2 n'interviendrait pas.

Article 8.

Au paragraphe 2 de cet article, il y aurait lieu de remplacer les mots "catégories de travailleurs" par les mots "catégories d'employeurs".

.../...

Article 13.

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, cet article tend à apporter une modification, non à une disposition législative, mais à une disposition d'un arrêté royal ordinaire.

Il n'est pas recommandé d'apporter une modification à un arrêté d'exécution ordinaire par la voie d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Il résulte, en effet, de ce procédé que, si le législateur devait confirmer l'arrêté de pouvoirs spéciaux dans son ensemble, la disposition modifiée de cet arrêté d'exécution ne pourrait plus être modifiée ou abrogée que par la loi ou par un arrêté ayant force de loi.

Article 15.

Il conviendrait d'écrire "A l'article 10bis, § 1er, 1^o, de ...", en omettant dans la suite du texte les signes "1^o".

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 Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. SOURBRON, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. SOURBRON, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.