

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 3 februari 1997 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 tewerkstellingsbevorderende maatregelen specifiek voor de kleine en middelgrote ondernemingen 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 6 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures de promotion de l'emploi spécifiques pour les petites et moyennes entreprises 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 la compétitivité", a donné le 6 février 1997 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de spoedeisendheid, 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 gelet op 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, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2º van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor de kleine en middelgrote ondernemingen. Die maatregelen bestaan in essentie uit een vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid ingeval onder bepaalde omstandigheden nieuwe werknemers in dienst worden genomen.

Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996

.../...

tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen. Deze bepaling luidt als volgt :

"Bij gebreke van een interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid kan de Koning, bij in Minister-raad 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 loopbaanonderbreking;
- 2o een soepelere organisatie van de arbeidsmarkt".

De geciteerde wetsbepaling houdt in dat de Koning enkel de bevoegdheid eraan ontleent om maatregelen te nemen voor de werkgelegenheid bij gebreke van een interprofessioneel akkoord en mits het maatregelen betreft waarvan de gelding beperkt is in de tijd, namelijk voor een periode welke overeenstemt met "de voorziene duur van het interprofessioneel akkoord". Te dezen moet worden vastgesteld dat er weliswaar geen interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid tot stand is gekomen voor de periode 1997-1998, doch dat de maatregelen welke het ontwerp op het vlak van de werkgelegenheid bevat geenszins zijn geconcipeerd als in de tijd beperkte maatregelen. Doordat integendeel de ontworpen maatregelen worden ingeschreven in uiteenlopende wetsbepalingen welke voor onbepaalde duur gelden of althans op die wijze zijn opgevat en het ontwerp voor het overige niet aangeeft dat de erin vervatte maatregelen enkel tot op een bepaalde datum gelding hebben, moet

.../...

de Koning worden geacht een regeling te willen tot stand brengen welke voor onbepaalde tijd zal gelden. Op die wijze overschrijdt de Koning evenwel de bevoegdheid welke Hem door artikel 7, § 2, van de voornoemde wet van 26 juli 1996 wordt verleend en welke, het zij benadrukt, enkel op in de tijd beperkte maatregelen betrekking heeft.

Teneinde dit gebrek aan rechtsgrond te verhelpen zal de Koning de uitwerking van de ontworpen regeling in de tijd moeten beperken tot "de voorziene duur van het interprofessioneel akkoord", zijnde met andere woorden tot 31 december 1998. Daartoe zal het evenwel niet volstaan om het voorliggende ontwerp aan te vullen met de vermelding van die datum, doch zal het ontwerp op een andere wijze moeten worden geconcipieerd, in die zin dat de diverse wijzigingsbepalingen welke het ontwerp nu bevat zullen moeten worden gegroepeerd in en herwerkt tot een nieuwe, autonome normatieve tekst welke tot 31 december 1998 gelding zal hebben.

Het spreekt voor zich dat de redactie van een aldus opgevatte autonome tekst een dermate fundamentele aanpassing van het voor advies voorgelegde ontwerp impliceert dat een verder onderzoek van dat laatste momenteel niet aangewezen is. Afgezien van wat onder punt 3 volgt, onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich derhalve van het maken van bijzondere opmerkingen bij de tekst van het ontwerp zoals die hem voor advies werd voorgelegd.

.../...

3. Dat de ontworpen regeling hoe dan ook in een autonome tekst moet worden opgenomen blijkt op illustratieve wijze uit de artikelen 3 en 4 van het ontwerp. Die artikelen houden er immers onvoldoende rekening mee dat de bepalingen van hoofdstuk VII van titel III van de programmawet van 30 december 1988 werden opgeheven door artikel 65 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, en dat die bepalingen enkel van toepassing zijn gebleven "voor alle indienstneming die met toepassing van deze bepalingen werden gerealiseerd tot en met 31 december 1994 evenals voor de werkgevers die vanaf 1 januari 1995 overgaan tot de indienstneming van een eerste werknemer" en die aan een aantal bijkomende voorwaarden voldoen. Het voorliggende ontwerp betreft evenwel noch de werkgevers, noch de indienstneming waarvoor de bepalingen van hoofdstuk VII van titel III van de programmawet van 30 december 1988 van toepassing zijn gebleven.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3 van het ontwerp een bepaling beoogt in te voegen in hoofdstuk VII van titel III van de programmawet van 30 december 1988 - zijnde een nieuw artikel 115ter - alhoewel het betrokken hoofdstuk moet worden geacht opgeheven te zijn wat de betrokken indienstneming betreft. Vermits het nieuw in te voegen artikel 115ter moet worden gelezen in samenhang met sommige andere bepalingen van hoofdstuk VII van titel III van de betrokken programmawet, welke evenwel als zijnde opgeheven moeten worden beschouwd, valt niet goed in te zien hoe de ontworpen regeling op dat punt werkbaar zou kunnen zijn.

.../...

De wijziging welke artikel 4 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 65 van de voornoemde wet van 21 december 1994, is evenmin werkbaar, vermits zij in generlei opzicht afbreuk kan doen aan het feit dat de bepalingen van hoofdstuk VII van titel III van de programmawet van 30 december 1988 opgeheven zijn en er op die opheffing niet partieel kan worden teruggekomen voor wat de werkgevers betreft, bedoeld in het ontworpen artikel 65, derde lid.

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

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Gelet op de spoedeisendheid, 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 gelet op 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, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient une série de mesures de promotion de l'emploi pour les petites et moyennes entreprises. Ces mesures consistent essentiellement en une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'engagement de nouveaux travailleurs dans des circonstances déterminées.

Il appert du premier alinéa du préambule du projet que, pour les règles en projet, un fondement légal est recherché 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. Cette disposition est formulée comme suit :

"A 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".

La disposition législative citée implique que le Roi ne tient de celle-ci le pouvoir de prendre des mesures pour la promotion de l'emploi qu'à défaut d'un accord interprofessionnel et pour autant qu'il s'agisse de mesures dont la durée est limitée dans le temps, à savoir pour une période correspondant à "la durée prévue de l'accord interprofessionnel". Il faut bien constater en l'occurrence que, s'il est vrai qu'aucun accord interprofessionnel sur l'emploi n'est intervenu pour la période 1997-1998, les mesures que prévoit le projet en matière d'emploi ne sont cependant aucunement conçues en tant que mesures limitées dans le temps. Bien au contraire, les mesures en projet étant inscrites dans des dispositions législatives hétérogènes, qui restent en vigueur pendant une durée indéterminée ou qui, à tout le moins, sont conçues dans ce sens, et le projet n'indiquant pas, pour le surplus, que les mesures qu'il prévoit ne valent que jusqu'à une date déterminée, le

.../...

Roi doit être réputé vouloir mettre sur pied un régime qui restera en vigueur pour une durée indéterminée. Toutefois, le Roi excède ainsi le pouvoir qui Lui est accordé par l'article 7, § 2, de la loi précitée du 26 juillet 1996 et qui, il convient de le souligner, ne porte que sur des mesures limitées dans le temps.

Afin de remédier à ce défaut de fondement légal, il incombera au Roi de limiter dans le temps les effets des règles en projet à "la durée prévue de l'accord interprofessionnel", soit, en d'autres termes, à la période qui s'achève au 31 décembre 1998. A cet effet, il ne suffira toutefois pas de compléter le présent projet par la mention de cette date, mais il faudra le concevoir différemment, en ce sens que les différentes dispositions modificatives qu'il prévoit actuellement devront être groupées et reformulées en un texte normatif nouveau et autonome, qui restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998.

Il va de soi que la rédaction d'un texte autonome conçu de la sorte implique que le projet soumis pour avis fasse l'objet d'une adaptation à ce point fondamentale qu'il n'est pas indiqué de poursuivre pour l'instant l'examen de ce projet. Sauf les observations faites au point 3, ci-après, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient dès lors de formuler des observations particulières sur le texte du projet, tel que celui-ci lui a été soumis pour avis.

.../...

3. Que les règles en projet doivent, en tout état de cause, être inscrites dans un texte autonome, cela ressort, à titre d'exemple, des articles 3 et 4 du projet. En effet, ces articles tiennent insuffisamment compte du fait que les dispositions du chapitre VII du titre III de la loi-programme du 30 décembre 1988 ont été abrogées par l'article 65 de la loi du 21 décembre 1994 portant des mesures sociales et diverses, et que ces dispositions ne sont restées applicables qu'à "tous les engagements qui ont été réalisés en application de ces dispositions jusqu'au 31 décembre 1994 ainsi qu'aux employeurs qui, à partir du 1er janvier 1995, procèdent à l'engagement d'un premier travailleur" et qui répondent à certaines conditions complémentaires. Or, le projet soumis ne concerne ni les employeurs, ni les engagements pour lesquels les dispositions du chapitre VII du titre III de la loi-programme du 30 décembre 1988 sont restées applicables.

Il résulte de ce qui précède que l'article 3 du projet vise à insérer une disposition au chapitre VII du titre III de la loi-programme du 30 décembre 1988 - à savoir un article 115ter nouveau -, alors que le chapitre concerné doit être réputé avoir été abrogé en ce qui concerne les engagements concernés. Dès lors que l'article 115ter nouveau, à insérer, doit être lu en corrélation avec certaines autres dispositions du chapitre VII du titre III de la loi-programme concernée, qui doivent cependant être considérées comme abrogées, l'on n'aperçoit guère comment les règles en projet pourraient être applicables sur ce point.

.../...

La modification que l'article 4 du projet tend à apporter à l'article 65 de la loi précitée du 21 décembre 1994 n'est pas davantage applicable, puisqu'elle ne peut déroger en rien au fait que les dispositions du chapitre VII du titre III de la loi-programme du 30 décembre 1988 ont été abrogées, et que l'on ne peut revenir en partie sur cette abrogation en ce qui concerne les employeurs visés à l'article 65, alinéa 3, en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : G. SCHRANS,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.