

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 13 maart 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 "tot uitvoering van titel III van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen en betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen", heeft op 18 maart 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 13 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution du Titre III de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et concernant l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle", a donné le 18 mars 1997 l'avis suivant :

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 opgegeven 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 de betreffende werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten worden gesteld van de toepasselijke regeling in geval van niet-vervanging van de bruggepensioneerden evenals van de mogelijkheden inzake de instelling van een regime van conventioneel brugpensioen met ingang van 1 januari 1997 en dit voor de periode 1997-1998, en gelet op het feit dat de sectoren in uitvoering van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen voor 31 maart 1997 op sectoraal vlak een collectieve arbeidsovereenkomst moeten kunnen sluiten ter bevordering van de werkgelegenheid, is het onontbeerlijk dat het wettelijk kader waaraan de collectieve arbeidsovereenkomsten ter bevordering van de werkgelegenheid die betrekking hebben op het conventioneel brugpensioen moeten voldoen, voor die datum is kenbaar gemaakt aan de werkgevers- en werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de verschillende paritaire comités, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn.".

*

*

*

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Met het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit worden diverse doeleinden nagestreefd.

In de eerste plaats wordt een aantal bepalingen ingevoegd in het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen, teneinde op die wijze uitvoering te geven aan artikel 23, § 3, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, naar luid waarvan de Koning de voorwaarden en nadere regelen kan bepalen ter uitvoering van artikel 23 van de wet (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Artikel 23 van de voornoemde wet voorziet in een regeling van voltijds brugpensioen voor sommige oudere werknemers, mits die aan bepaalde voorwaarden inzake leeftijd en beroepsverleden voldoen.

.../...

Voorts wordt de reeds in het koninklijk besluit van 7 december 1992 vervatte regeling inzake de forfaitaire compensatoire vergoeding welke is verschuldigd in geval van het niet vervangen van een in dat besluit beoogde werknemer, strenger gemaakt door, onder meer, de directeur van het werkloosheidsbureau er in beginsel toe te verplichten van de werkgever te eisen dat deze een forfaitaire compensatoire vergoeding stort bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (artikel 4 van het ontwerp). Rechtsgrond daartoe put de Koning uit artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

Het ontwerp bevat tevens een aantal bepalingen betreffende de bijzondere compenserende maandelijkse werkgeversbijdrage, bedoeld in artikel 24 van de voornoemde wet van 26 juli 1996 (artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp). Met name beoogt het ontwerp uitvoering te geven aan artikel 24, § 3, tweede lid, van die wet, luidens hetwelk de Koning de nadere regelen van betaling van de bijzondere compenserende bijdrage bepaalt indien de aanvullende vergoeding door verscheidene debiteuren is verschuldigd.

Afgezien van de reeds vermelde artikelen bevat het ontwerp nog een aantal bepalingen van wettechnische aard waarin verwijzingen naar artikelen welke met het voorliggende ontwerp worden gewijzigd, worden aangepast (artikelen 3, 5, 6, 7 en 8).

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING

In normatieve teksten dient met zorg te worden omgegaan met verwijzingen naar andere bepalingen of teksten. Dit geldt des te meer wanneer, zoals in het voorliggende geval, de te regelen materie een hoge mate van techniciteit vertoont. Er dient nochtans te worden vastgesteld dat, wat het voor advies voorgelegde ontwerp betreft, op diverse plaatsen foutieve verwijzingen voorkomen. Zo dient in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2ter, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 december 1992 (artikel 2 van het ontwerp), te worden geschreven "De ontslagen werknemers bedoeld in artikel 1ter ..." en niet "De ontslagen werknemers bedoeld in artikel 1 ...". In het ontworpen artikel 6, tweede lid, van hetzelfde besluit (artikel 4 van het ontwerp), lijkt - steeds wat de Nederlandse tekst betreft - dan weer te moeten worden gerefereerd aan "de bepalingen van artikel 4" in plaats van aan "de bepalingen van artikel 7". In artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, lijkt de verwijzing naar de collectieve arbeidsovereenkomst "bedoeld in artikel 2, § 1, derde lid", verkeerd.

Even nefast voor de rechtszekerheid is het feit dat in bepaalde artikelen van het ontwerp op een onzorgvuldige manier wordt aangegeven welke bepaling precies wordt gewijzigd. Dat is met name het geval in de artikelen 5 en 8 van het ontwerp.

.../...

Het spreekt voor zich dat de stellers van het ontwerp er, ter wille van de rechtszekerheid, goed aan doen om de ontworpen regeling van deze onvolkomenheden te ontdoen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Het ontwerp geeft in hoofddorde uitvoering aan de artikelen 23 en 24 van de voornoemde wet van 26 juli 1996 en derhalve niet aan de ganse titel III van die wet. Bijgevolg ware het beter om te schrijven "Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen 23 en 24 van de wet van 26 juli 1996 ...".

Aanhef

1. Het is een klassieke regel van de wetgevingstechniek dat in de aanhef van een besluit enkel wordt verwezen naar de teksten welke hetzij tot rechtsgrond strekken voor de ontworpen regeling, hetzij tot een beter begrip van deze laatste bijdragen, hetzij door de ontworpen regeling zullen worden gewijzigd. Dat houdt in dat het eerste lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit kan worden geschrapt.

2. Vermits het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening over de ontworpen regeling heeft geadviseerd, hoeft in de aanhef niet te worden gerefereerd

.../...

aan artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg. Derhalve kan ook het derde lid van de aanhef worden geschrapt.

3. Uiteraard zal in het zesde, zevende en achtste lid van de aanhef van het ontwerp zoals dat voor advies is voorgelegd, melding moeten worden gemaakt van de datum waarop de desbetreffende adviezen werden uitgebracht of het betrokken akkoord werd verleend.

4. Het negende, tiende en elfde lid van de aanhef kunnen in twee leden worden samengebracht, te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 18 maart 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 2

In het ontworpen artikel 2ter, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 december 1992, kan ermee worden

.../...

volstaan te schrijven "... en gesloten ter uitvoering van artikel 23 van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen".

Artikelen 7 en 8

Deze bepalingen beogen een zelfde artikel te wijzigen en worden daarom beter in één wijzigende bepaling samengevoegd. De volgende artikelen van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

Artikel 9

Afgezien van de reeds in dit advies gemaakte opmerking in verband met de foutieve verwijzing in fine van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, moet worden vastgesteld dat dit artikel in feite een gedeelte van het bepaalde in artikel 24, §§ 1 en 2, van de wet van 26 juli 1996 herneemt. Dergelijk procédé van regelgeving wordt beter achterwege gelaten daar het van aard is onduidelijkheid te scheppen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen. Artikel 9 hoort derhalve te worden geschrapt.

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 de betreffende werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten worden gesteld van de toepasselijke regeling in geval van niet-vervanging van de bruggepensioneerden evenals van de mogelijkheden inzake de instelling van een regime van conventioneel brugpensioen met ingang van 1 januari 1997 en dit voor de periode 1997-1998, en gelet op het feit dat de sectoren in uitvoering van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen voor 31 maart 1997 op sectoraal vlak een collectieve arbeidsovereenkomst moeten kunnen sluiten ter bevordering van de werkgelegenheid, is het onontbeerlijk dat het wettelijk kader waaraan de collectieve arbeidsovereenkomsten ter bevordering van de werkgelegenheid die betrekking hebben op het conventioneel brugpensioen moeten voldoen, voor die datum is kenbaar gemaakt aan de werkgevers- en werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de verschillende paritaire comités, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn."

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis poursuit divers objectifs.

Il insère, en premier lieu, dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle, des dispositions visant à mettre à exécution l'article 23, § 3, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, selon lequel le Roi peut déterminer les conditions et modalités d'exécution de l'article 23 de la loi (articles 1er et 2 du projet). L'article 23 de la loi précitée prévoit un régime de prépension à temps plein pour certains travailleurs âgés, sous réserve que ceux-ci remplissent certaines conditions d'âge et de passé professionnel.

.../...

Ensuite, il renforce la règle, déjà inscrite à l'arrêté royal du 7 décembre 1992, relative à l'indemnité compensatoire forfaitaire due en cas de non-remplacement d'un travailleur visé par cet arrêté, en disposant notamment que le directeur du bureau de chômage doit en principe, exiger de l'employeur le versement d'une indemnité compensatoire forfaitaire à l'Office national de l'Emploi (article 4 du projet). Le Roi puise le fondement légal requis à cet effet à l'article 132 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales.

Le projet comporte également des dispositions concernant la cotisation patronale mensuelle compensatoire particulière, visée à l'article 24 de la loi précitée du 26 juillet 1996 (articles 9, 10 et 11 du projet). Le projet entend notamment mettre en oeuvre l'article 24, § 3, alinéa 2, de cette loi, selon lequel le Roi fixe les modalités de paiement de la cotisation compensatoire particulière si l'indemnité complémentaire est due par plusieurs débiteurs différents.

Outre les articles déjà cités, le projet comporte enfin des dispositions d'ordre légistique qui adaptent des références faites aux articles modifiés par le présent projet (articles 3, 5, 6, 7 et 8).

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Il y a lieu, dans un texte normatif, de veiller à l'exactitude des références qui sont faites à d'autres

.../...

dispositions ou textes. Ce principe s'impose d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, la matière à régler présente un caractère très technique. Force est toutefois de constater qu'en ce qui concerne le projet soumis pour avis, le texte comporte des références erronées en divers endroits. Dans le texte néerlandais de l'article 2ter, § 1er, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 (article 2 du projet), il y a lieu, ainsi, d'écrire "De ontslagen werknemers bedoeld in artikel 1ter ..." et non pas "De ontslagen werknemers bedoeld in artikel 1 ...". A l'article 6, alinéa 2, en projet, du même arrêté (article 4 du projet), il semble qu'il faille - toujours en ce qui concerne le texte néerlandais - faire référence à "de bepalingen van artikel 4" au lieu de "de bepalingen van artikel 7". A l'article 9, alinéa 1er, du projet, c'est la référence à la convention collective de travail "visée à l'article 2, § 1er, alinéa trois", qui semble erronée.

Tout aussi néfaste pour la sécurité juridique est la manière imprécise dont certains articles du projet indiquent la disposition à modifier. C'est le cas, notamment, dans les articles 5 et 8 du projet.

Il va de soi que les auteurs du projet devront veiller, par souci de sécurité juridique, à éliminer ces imperfections des règles en projet.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERESIntitulé

Le projet met principalement en oeuvre les articles 23 et 24 de la loi précitée du 26 juillet 1996 et non pas, dès lors, tout le titre III de cette loi. Il vaudrait mieux écrire, par conséquent, "Arrêté royal portant exécution des articles 23 et 24 de la loi du 26 juillet 1996 ...".

Préambule

1. Conformément à une règle classique en légistique, le préambule d'un arrêté se réfère uniquement aux textes qui soit procurent le fondement légal aux règles en projet, soit contribuent à une meilleure compréhension de celles-ci, soit seront modifiés par les règles en projet. Cela signifie que l'alinéa 1er du préambule du projet d'arrêté soumis pour avis peut être supprimé.

2. Dès lors que le Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi a émis un avis sur le régime en projet, il n'y a pas lieu de faire référence dans le préambule à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale. Le troisième alinéa du préambule peut donc lui aussi être supprimé.

.../...

3. Il y aura lieu, à l'évidence, de mentionner aux sixième, septième et huitième alinéas du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, la date à laquelle les avis ou l'accord en question ont été donnés.

4. Les neuvième, dixième et onzième alinéas du préambule peuvent être fusionnés en deux alinéas, à rédiger comme suit :

"Vu l'urgence, motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 18 mars 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 2

A l'article 2ter, § 1er, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 7 décembre 1992, il peut suffire d'écrire "... et conclue en exécution de l'article 23 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité".

.../...

Articles 7 et 8

Ces dispositions tendent à modifier un même article, de sorte qu'il vaudrait mieux les réunir dans une seule disposition modificative. La numérotation des articles subséquents du projet sera évidemment modifiée en conséquence.

Article 9

Indépendamment de l'observation qui a déjà été formulée dans le présent avis en ce qui concerne la référence fautive figurant à la fin de l'article 9, alinéa 1er, du projet, force est de constater que cet article reproduit en fait une partie des dispositions de l'article 24, §§ 1er et 2, de la loi du 26 juillet 1996. Mieux vaut ne pas recourir à pareil procédé de réglementation, dès lors qu'il est de nature à créer la confusion quant à la valeur juridique des dispositions reproduites. L'article 9 doit dès lors être supprimé.

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,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, 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.