

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 oktober 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 nadere voorwaarden met betrekking tot de invoering van de arbeidsherverdelende bijdragevermindering in 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 20 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 16 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "contenant des conditions plus précises relatives à l'instauration de la réduction de cotisations pour la redistribution du travail 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 20 octobre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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 :

"de omstandigheid dat er geen interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid tot stand is 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 bijkomende stimuli moeten worden voorzien om de arbeidsherverdeling te bevorderen en dat alle betrokkenen onverwijld in kennis moeten gesteld worden van de bijkomende werkgelegenheidsmaatregelen die worden genomen door de Regering".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De tekst van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit stemt, op enkele wijzigingen na welke onder punt 2 worden vermeld, overeen met de tekst van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 22 juli 1997 het advies L. 26.709/1/V heeft gegeven.

.../...

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft zich bij het onderzoek van de voorliggende adviesaanvraag dan ook beperkt tot het onderzoek van uitsluitend die wijzigingen welke de tekst van het ontwerp aanbrengt in die van het ontwerp L. 26.709/1/V. In de mate dat de tekst van het voorliggend ontwerp identiek is aan die van het ontwerp L. 26.709/1/V heeft de Raad van State zijn bevoegdheid terzake immers uitgeput.

Zulks houdt in dat het voorliggend advies zal moeten worden gelezen in samenhang met het advies L. 26.709/1/V van 22 juli 1997 en dat overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de beide adviezen aan het verslag aan de Koning zullen moeten worden gehecht en samen met dat verslag en de definitieve tekst van het ontworpen besluit zullen moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

2. De tekst van het voorliggend ontwerp verschilt van die van het ontwerp L. 26.709/1/V op de volgende vier punten :

- de aanvragen tot goedkeuring van de betrokken collectieve arbeidsovereenkomsten zullen worden behandeld in functie van het percentage van gecreëerde werkgelegenheid (artikel 1, § 1, derde lid), in plaats van in functie van de datum van neerlegging van de collectieve arbeidsovereenkomst, zoals in het ontwerp L. 26.709/1/V werd bepaald;

.../...

- de collectieve arbeidsovereenkomst welke aan de goedkeuring van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid dient te worden onderworpen moet worden neergelegd op de griffie van de dienst der Collectieve Arbeidsbetrekkingen tegen uiterlijk 30 april 1998 (artikel 1, § 1, vierde lid), in plaats van 31 december 1997, zoals in het ontwerp L. 26.709/1/V het geval was;
- het bedrag van de arbeidsherverdelende bijdragevermindering welke na de eerste periode van acht kwartalen wordt toegekend wordt verhoogd tot 16.250 frank per kwartaal per werknemer (artikel 3, eerste lid, b); in het ontwerp L. 26.709/1/V was een bedrag van 16.125 frank ingeschreven;
- de bijdragevermindering wordt toegekend voor een totale termijn van vierentwintig kwartalen, hetzij voor zes jaar (artikel 3, eerste lid, c); in het ontwerp L. 26.709/1/V bedroeg de totale termijn slechts vier jaar.

Het zijn deze vier verschilpunten die het voorwerp uitmaken van het onderzoek dat aan het voorliggend advies ten grondslag ligt. Dat onderzoek wordt evenwel 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, beperkt tot de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

.../...

3. In het tweede en het derde lid van de aanhef wordt gerefereerd aan respectievelijk het advies van de Inspectie van Financiën dat op 14 juli 1997 werd gegeven en het akkoord van de Minister van Begroting van 11 juli 1997.

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de Regering hebben het voornoemde advies en akkoord enkel betrekking op de tekst van het ontwerp L. 26.709/1/V, en niet op de wijzigingen welke met het voorliggend ontwerp in die tekst worden aangebracht.

Naar het zeggen van de gemachtigde zou men ervan uitgaan dat tot het aanbrengen van de betrokken wijzigingen werd besloten tijdens een recent begrotingsconclaf, zodat het overbodig is die wijzigingen nog eens apart aan het advies van de Inspectie van Financiën en het akkoord van de Minister van Begroting te onderwerpen.

Dergelijke zienswijze kan evenwel niet worden bijgevalen. Daar immers de ontworpen wijzigingen budgettaire gevolgen met zich brengen dienen ook zij het voorwerp te zijn van een advies van de Inspectie van Financiën en van een uitdrukkelijk akkoord van de Minister van Begroting (1).

(1) Zie de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

De opmerkingen welke de Raad van State, afdeling wetgeving, in dit advies maakt, moeten dan ook worden gelezen onder het voorbehoud dat de Inspectie van Financiën en de Minister van Begroting alsnog in de gelegenheid worden gesteld om zich over de ontworpen wijzigingen uit te spreken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Het vierde lid dient te vervallen.

Het zesde lid moet worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop het voorliggend advies wordt uitgebracht, dit is op 20 oktober 1997.

Artikel 1

Luidens artikel 1, § 1, derde lid, zullen de aanvragen tot goedkeuring behandeld worden in functie van het percentage van gecreëerde werkgelegenheid en zal voorrang worden gegeven aan de collectieve arbeidsovereenkomsten die voorzien in het hoogste percentage gecreëerde werkgelegenheid.

Dergelijke regeling lijkt op zich verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

.../...

Het zou evenwel anders worden indien de in het verslag aan de Koning weergegeven intentie wordt gerealiseerd. In dat verslag wordt immers gesteld dat de collectieve arbeidsovereenkomsten op twee verschillende tijdstippen zullen worden geselecteerd en goedgekeurd, namelijk "eind december 1997" en "eind april 1998".

Afgezien nog van de te vage omschrijving van de beoogde data van goedkeuring, moet worden opgemerkt dat een dergelijke regeling geenszins waarborgt dat de collectieve arbeidsovereenkomsten met het hoogste percentage gecreëerde werkgelegenheid inderdaad zullen worden goedgekeurd en voorrang zullen hebben op de overeenkomsten welke in een procentueel geringere bijkomende werkgelegenheid voorzien. Indien immers twee data van goedkeuring worden gehanteerd zou de gelijke behandeling van de betrokken collectieve arbeidsovereenkomsten in het gedrang kunnen komen en dreigt, afhankelijk van het tijdstip waarop de aanvraag tot goedkeuring wordt geformuleerd, de vergelijking tussen de aan de goedkeuring onderworpen overeenkomsten op een ongelijke manier te gebeuren.

Daarenboven rijst de vraag of het voorzien in twee data van goedkeuring in de praktijk wel verenigbaar is met het ontworpen systeem van goedkeuring, waarbij er toch wordt van uitgegaan dat de collectieve arbeidsovereenkomsten pas tegen uiterlijk 30 april 1998 moeten worden neergelegd ter griffie van de dienst der Collectieve Arbeidsbetrekkingen (1).

(1) Een eenmalige selectie en goedkeuring van de collectieve arbeidsovereenkomsten op die datum ware dan ook logisch.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de in het verslag aan de Koning weergegeven bedoeling om twee data van selectie en goedkeuring te hanteren, niet blijkt uit de tekst van het ontworpen besluit, en dat die bedoeling trouwens nog andere vragen doet rijzen wat de praktische toepassing ervan betreft. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of op de eerste datum van goedkeuring een bepaald aantal van de collectieve arbeidsovereenkomsten moet worden geselecteerd en of de overeenkomsten welke op die eerste datum van de hand gewezen zijn nog in aanmerking kunnen komen voor een selectie op de tweede datum.

Uit de voorgaande opmerkingen moet hoe dan ook worden afgeleid dat de in het verslag aan de Koning vermelde bedoeling om twee data van selectie en goedkeuring te hanteren op ernstige bezwaren stuit zowel in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, als van de praktische realiseerbaarheid van die bedoeling. Om die redenen wordt in het verslag aan de Koning best niet gerefereerd aan een tweevoudige datum van selectie en goedkeuring van de betrokken collectieve arbeidsovereenkomsten.

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, l'urgence est motivée par :

"de omstandigheid dat er geen interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid tot stand is 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 bijkomende stimuli moeten worden voorzien om de arbeidsherverdeling te bevorderen en dat alle betrokkenen onverwijld in kennis moeten worden gesteld van de bijkomende werkgelegenheidsmaatregelen die worden genomen door de Regering."

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES

1. A quelques modifications près qui seront indiquées au point 2, le texte du projet d'arrêté royal soumis pour avis correspond au texte du projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu l'avis L. 26.709/1/V le 22 juillet 1997.

Lors de l'examen de la présente demande d'avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est dès lors limité à analyser exclusivement les modifications que le texte du projet apporte à celui du projet L. 26.709/1/V.

.../...

Dans la mesure où le texte du présent projet est identique à celui du projet L. 26.709/1/V, le Conseil d'Etat a en effet épuisé sa compétence en la matière.

Cela implique que le présent avis devra être lu en combinaison avec l'avis L. 26/709/1/V du 22 juillet 1997 et que, conformément à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les deux avis devront être joints au rapport au Roi et être publiés au Moniteur belge avec ce rapport et le texte définitif de l'arrêté en projet.

2. Le texte du présent projet diffère de celui du projet L. 26.709/1/V sur les quatre points suivants :

- les demandes d'approbation des conventions collectives de travail concernées seront traitées en fonction du pourcentage d'emplois créés (article 1er, § 1er, alinéa 3) et non plus en fonction de la date de dépôt de la convention collective de travail, comme le prévoyait le projet L. 26.709/1/V;
- la convention collective de travail qui doit être soumise à l'approbation du Ministre de l'Emploi et du Travail doit être déposée au greffe du service des relations collectives de travail au plus tard le 30 avril 1998 (article 1er, § 1er, alinéa 4) au lieu du 31 décembre 1997, comme cela était le cas dans le projet L. 26.709/1/V;
- le montant de la réduction de cotisations pour la redistribution du travail accordée après la première période de huit trimestres est porté à 16.250 francs par trimestre par travailleur (article 3, alinéa 1er, b); le projet L. 26.709/1/V prévoyait un montant de 16.125 francs;

.../...

- la réduction de cotisations est accordée pour une période totale de vingt-quatre trimestres, c'est-à-dire pour six ans (article 3, alinéa 1er, c); dans le projet L. 26.709/1/V, la période totale ne s'élevait qu'à quatre ans.

Ce sont ces quatre points de divergence qui feront l'objet de l'examen à la base du présent avis. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, cet examen est toutefois limité au fondement légal, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites.

3. Les deuxième et troisième alinéas du préambule font respectivement référence à l'avis de l'Inspection des Finances donné le 14 juillet 1997 et à l'accord du Ministre du Budget du 11 juillet 1997.

Comme l'a confirmé le délégué du Gouvernement, l'avis et l'accord précités concernent uniquement le texte du projet L. 26.709/1/V et non les modifications qui y ont été apportées par le présent projet.

Selon le délégué, il serait considéré que la décision d'apporter les modifications concernées fut prise lors d'un récent conclave budgétaire, de sorte qu'il n'est plus nécessaire de soumettre une nouvelle fois séparément ces modifications à l'avis de l'Inspection des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Pareille conception ne saurait toutefois être admise. En effet, étant donné que les modifications en projet ont des incidences budgétaires, elles doivent elles aussi faire l'objet d'un avis de l'Inspection des Finances et d'un accord explicite du Ministre du Budget (1).

Les observations que le Conseil d'Etat, section de législation, formule dans le présent avis, doivent dès lors être lues sous réserve que l'Inspection des Finances et le Ministre du Budget soient encore mis en mesure de se prononcer sur les modifications en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Le quatrième alinéa doit être omis.

Le sixième alinéa doit être complété par la mention de la date à laquelle le présent avis est rendu, à savoir le 20 octobre 1997.

Article 1er

Aux termes de l'article 1er, § 1er, alinéa 3, les demandes d'approbation seront traitées en fonction du pourcentage d'emplois créés et la priorité sera accordée aux

(1) Voir les articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

conventions collectives de travail qui prévoient le pourcentage le plus élevé d'emplois créés.

Pareilles dispositions semblent en soi compatibles avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Il en serait toutefois autrement si l'intention reproduite dans le rapport au Roi se concrétisait. Aux termes de ce rapport, les conventions collectives de travail seront en effet sélectionnées et approuvées à deux moments différents, à savoir "fin décembre 1997" et "fin avril 1998".

Sans compter la délimitation trop vague des dates d'approbation visées, force est de relever que pareilles dispositions ne garantissent nullement que les conventions collectives de travail présentant le pourcentage le plus élevé d'emplois créés seront en effet approuvées et auront la priorité sur les conventions prévoyant un taux plus faible d'emplois supplémentaires. En effet, s'il est recouru à deux dates d'approbation, l'égalité de traitement des conventions collectives de travail concernées pourrait être compromise et, selon le moment auquel la demande d'approbation est formulée, la comparaison entre les conventions soumises à approbation risque de s'effectuer d'une manière inégale.

En outre, la question se pose de savoir si le recours à deux dates d'approbation pourra effectivement se concilier, dans la pratique avec le système d'approbation en projet, qui part toutefois du principe que les conventions

.../...

collectives de travail ne devront être déposées au greffe du service des relations collectives de travail qu'au plus tard le 30 avril 1998 (1).

Enfin, force est de relever que l'intention exprimée dans le rapport au Roi, d'employer deux dates de sélection et d'approbation n'appert pas du texte de l'arrêté en projet, et que cette intention soulève d'ailleurs encore d'autres questions en ce qui concerne son application pratique. Ainsi, par exemple, il n'apparaît pas clairement si à la première date d'approbation, un nombre déterminé de conventions collectives de travail devra être sélectionné et si les conventions qui n'ont pas été retenues à cette première date pourront encore être prises en considération pour une sélection à la seconde date.

Il y a lieu, quoi qu'il en soit, d'inférer des observations qui précèdent que l'intention, mentionnée dans le rapport au Roi, d'employer deux dates de sélection et d'approbation, se heurte à de sérieuses objections tant au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que de la traduction de cette intention dans la pratique. Pour ces motifs, il est préférable que le rapport au Roi ne fasse pas référence à une double date de sélection et d'approbation des conventions collectives de travail concernées.

(1) Une sélection et une approbation uniques des conventions collectives de travail à cette date seraient dès lors logiques.

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,

G. DE MUNTER,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE