

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.532/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 juli 2004 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bevordering van de tewerkstelling van werknemers ontslagen in het kader van herstructureringen", heeft op 8 juli 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

"de noodzaak om bij herstructureringen van ondernemingen de aandacht te verschuiven naar een activerend beleid gericht op de herplaatsing, in plaats van het op inactief zetten van oudere werknemers; gelet op het akkoord tussen regering en sociale partners tijdens de werkgelegenheidsconferentie van het najaar 2003 om een dergelijke aanpak te ondersteunen via een experimenteel stelsel in 2004 en 2005; gelet op de specifieke aanbeveling van de Europese Commissie aan België om prioriteit te geven aan het beter anticiperen op en begeleiden van herstructureringen van ondernemingen, met name bij collectieve ontslagen; gelet op de onvoorzienbare lange duur van de onderhandelingen met de Europese Commissie, begonnen op 15 oktober 2003 en pas afgerond met de officiële notificatie van de Commissie van 20 april 2004; gelet bovendien op het feit dat de Nationale Arbeidsraad, gevat door de adviesaanvraag op 8 april 2004, pas op 29 juni 2004 zijn advies verleende; dat ondertussen met alle betrokken overheden en instellingen, inzonderheid de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, de praktische invoering van deze regeling werd voorbereid met als ingangsdatum 1 juli 2004; dat een verdere vertraging van dit ontwerp afbreuk doet aan de noodzaak het werkgelegenheidsbeleid bij herstructureringen dringend te heroriënteren en bij de betrokken overheden en instellingen tot ernstige organisatorische disfuncties zou leiden ; gelet tenslotte op het feit dat het voor 2004 ingeschreven budget van 25 miljoen euro voor dit experiment anders onbenut dreigt te worden".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om uitvoering te geven aan een aantal maatregelen die door de programmawet van 22 december 2003 werden ingevoerd ten aanzien van ondernemingen in herstructurering. De beoogde maatregelen zijn de volgende.

Ten gunste van de werkgevers wordt een doelgroepvermindering toegekend voor werknemers die zijn ontslagen naar aanleiding van een herstructurering en die door de werkgevers opnieuw in dienst worden genomen door toedoen van een tewerkstellingscel (nieuw artikel 353*bis* van de programmawet (I) van 24 december 2002).

Ten gunste van werknemers die binnen een bepaalde periode na hun ontslag bij een werkgever in herstructurering opnieuw in dienst zijn genomen bij een nieuwe werkgever door toedoen van een tewerkstellingscel, wordt in een forfaitaire vermindering van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen voorzien (nieuw artikel 3*bis* van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen).

Ten gunste van de werkgevers in herstructurering wordt de kostprijs terugbetaald van de outplacementbegeleiding voor werknemers die door toedoen van een tewerkstellingscel opnieuw op duurzame wijze in dienst zijn genomen bij een nieuwe werkgever (nieuw artikel 7, § 1, derde lid, t), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders).

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in diverse wetsbepalingen, namelijk in de artikelen 353*bis* en 374, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, artikel 7, § 1, derde lid, t), van de besluitwet van 28 december 1944, artikel 3*bis* van de wet van 20 december 1999 en, wat het bepaalde in artikel 16 van het ontwerp betreft, artikel 30 van de programmawet van 22 december 2003.

BEVOEGDHEID

1. Artikel 353*bis*, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 draagt de Koning onder meer op om te bepalen "wat dient te worden verstaan onder tewerkstellingscel". In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt, ter uitvoering van die bepaling, de volgende omschrijving gegeven van een tewerkstellingscel:

"het naar aanleiding van de herstructurering opgericht samenwerkingsverband, als feitelijke vereniging of als autonome rechtspersoon, waarbij minstens de onderneming in herstructurering, één van de representatieve vakorganisaties, de voor de vestigingsplaats van de onderneming in herstructurering bevoegde publieke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, en de dienstverlener betrokken zijn".

Deze omschrijving blijft in essentie beperkt tot een weergave van de minimale samenstelling van de tewerkstellingscel, maar laat niet toe om met een voldoende precisie uit te maken welke doelstellingen door de tewerkstellingscel worden nagestreefd. Er wordt in de omschrijving enkel melding van gemaakt dat een tewerkstellingscel een "samenwerkingsverband" dient te zijn dat "als feitelijke vereniging of als autonome rechtspersoon" wordt opgericht, doch die vermelding reveleert op zich niets omtrent de aard van de aangelegenheid waarop de bevoegdheid van de tewerkstellingscel betrekking heeft.

De in artikel 1, 5°, van het ontwerp gegeven omschrijving van het begrip "tewerkstellingscel" is, op de bepaling van de minimale samenstelling ervan na, dermate algemeen dat niet valt uit te sluiten dat tewerkstellingscellen ook kunnen optreden met betrekking tot bevoegdheidsdomeinen die niet federaal zijn, zoals die inzake arbeidsbemiddeling (gewestaangelegenheid) en inzake beroepsopleiding (gemeenschapsaangelegenheid). Indicaties daarvoor kunnen onder meer worden gevonden in de samenstelling van de tewerkstellingscellen, waarvan de "bevoegde publieke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding" dient deel uit te maken, en in de vaststelling dat de wetgever klaarblijkelijk heeft beoogd om de tewerkstellingscellen effectief een rol toe te bedelen bij het proces van indienstneming

van door een herstructurering getroffen werknemers ⁽¹⁾, wat onder meer een arbeidsbemiddelende tussenkomst zou kunnen impliceren.

Uit het voorgaande volgt dat in het ontwerp duidelijker zou moeten worden omschreven welke de bevoegdheden en de doelstellingen van de tewerkstellingscellen zijn, met dien verstande dat, mochten die bevoegdheden en doelstellingen niet beperkt blijven tot het strikte federale kader, maar ook betrekking hebben op gewest- of gemeenschapsaangelegenheden, de betrokken regeling het voorwerp zou dienen uit te maken van een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. In subsidiaire orde moet worden opgemerkt dat, in de mate dat de werking van de tewerkstellingscellen afhankelijk wordt gemaakt van de verplichte medewerking van diensten die afhangen van de gewesten of de gemeenschappen, wordt voorbijgegaan aan de autonomie van de gewesten of de gemeenschappen, aangezien deze niet door de federale overheid kunnen worden verplicht om van hen afhangende diensten te laten meewerken aan op federaal niveau ingestelde organen, zoals in casu de tewerkstellingscellen. De ontworpen regeling dient derhalve, wat de tewerkstellingscellen betreft, op zo een wijze te worden geconcipieerd dat de betrokken tewerkstellingscellen ook zonder de medewerking van diensten die afhangen van de gewesten of de gemeenschappen - en die facultatief dient te blijven - kunnen worden opgericht en wettig kunnen optreden.

⁽¹⁾ Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 353*bis*, tweede lid, in fine, van de programmawet (I) van 24 december 2002, geschreven: "..., wanneer zij dergelijke werknemers, slachtoffer van een herstructurering, in dienst nemen door toedoen van een tewerkstellingscel". Zie ook de vergelijkbare bewoordingen van artikel 7, § 1, derde lid, t), van de besluitwet van 28 december 1944 en artikel 3*bis*, eerste lid, van de wet van 20 december 1999.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet ook worden verwezen naar artikel 374, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, dat werd ingevoegd bij de programmawet van 22 december 2003.

2. Na het derde lid van de aanhef moet een lid worden toegevoegd, luidende:

"Gelet op de programmawet van 22 december 2003, inzonderheid op artikel 30;"

3. De verwijzing, in het vierde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, moet worden geschrapt omdat in de aanhef reeds wordt verwezen naar de met toepassing van die bepaling verleende adviezen.

4. In de aanhef wordt onder andere verwezen naar het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van 23 april 2004. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten valt evenwel af te leiden dat het genoemde beheerscomité op 23 april 2004 heeft beslist om zelf geen advies uit te brengen omwille van de advisering door de Nationale Arbeidsraad. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van 23 april 2004, wordt bijgevolg beter geschrapt.

Artikel 10

1. In de Franse tekst van artikel 10, eerste lid, in fine, moet worden verwezen naar "l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}".

.../...

2. In artikel 10, tweede lid, wordt bepaald dat de Rijksdienst de onderneming in herstructurering "bij gemotiveerde beslissing" in kennis dient te stellen van het feit dat niet of slechts partieel zal worden overgegaan tot terugbetaling.

Bestuurshandelingen met een individuele draagwijdte - zoals die bedoeld in artikel 10, tweede lid - dienen steeds formeel te zijn gemotiveerd met toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Door dergelijk algemeen voorschrift te hernemen in het ontwerp wordt ten onrechte de indruk gewekt dat, bij ontstentenis van dergelijke bepaling in het ontwerp, de betrokken beslissingen niet formeel dienen te zijn gemotiveerd, wat uiteraard afbreuk zou doen aan de genoemde wet van 29 juli 1991.

De vermelding, in artikel 10, tweede lid, dat aan de ondernemingen in herstructurering "bij gemotiveerde beslissing" kennis dient te worden gegeven van het feit dat niet of slechts partieel tot terugbetaling zal worden overgegaan, dient derhalve te worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.532/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 7 juillet 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "visant à promouvoir l'emploi de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations", a donné le 8 juillet 2004 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

"de noodzaak om bij herstructureringen van ondernemingen de aandacht te verschuiven naar een activerend beleid gericht op de herplaatsing, in plaats van het op inactief zetten van oudere werknemers; gelet op het akkoord tussen regering en sociale partners tijdens de werkgelegenheidsconferentie van het najaar 2003 om een dergelijke aanpak te ondersteunen via een experimenteel stelsel in 2004 en 2005; gelet op de specifieke aanbeveling van de Europese Commissie aan België om prioriteit te geven aan het beter anticiperen op en begeleiden van herstructureringen van ondernemingen, met name bij collectieve ontslagen; gelet op de onvoorzienbare lange duur van de onderhandelingen met de Europese Commissie, begonnen op 15 oktober 2003 en pas afgerond met de officiële notificatie van de Commissie van 20 april 2004; gelet bovendien op het feit dat de Nationale Arbeidsraad, gevat door de adviesaanvraag op 8 april 2004, pas op 29 juni 2004 zijn advies verleende; dat ondertussen met alle betrokken overheden en instellingen, inzonderheid de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, de praktische invoering van deze regeling werd voorbereid met als ingangsdatum 1 juli 2004; dat een verdere vertraging van dit ontwerp afbreuk doet aan de noodzaak het werkgelegenheidsbeleid bij herstructureringen dringend te heroriënteren en bij de betrokken overheden en instellingen tot ernstige organisatorische disfuncties zou leiden ; gelet tenslotte op het feit dat het voor 2004 ingeschreven budget van 25 miljoen euro voor dit experiment anders onbenut dreigt te worden".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution d'un certain nombre de mesures que la loi-programme du 22 décembre 2003 a instaurées à l'égard d'entreprises en restructuration. Les mesures visées sont les suivantes.

Une réduction groupes-cible est accordée aux employeurs concernant les travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration et qu'ils engagent à nouveau par l'intermédiaire d'une cellule de mise à l'emploi (nouvel article 353*bis* de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002).

Une réduction forfaitaire des cotisations personnelles de sécurité sociale est prévue en faveur des travailleurs qui, pendant une période déterminée suivant leur licenciement chez un employeur en restructuration, sont à nouveau engagés, par l'intermédiaire d'une cellule de mise à l'emploi, chez un nouvel employeur (nouvel article 3*bis* de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire).

Les frais d'accompagnement de l'outplacement concernant les travailleurs à nouveau engagés de façon durable, par l'intermédiaire d'une cellule de mise à l'emploi, chez un nouvel employeur (nouvel article 7, § 1^{er}, alinéa 3, t), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) sont remboursés aux employeurs en restructuration.

2. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans diverses dispositions législatives, à savoir les articles 353*bis* et 374, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, t), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, l'article 3*bis* de la loi du 20 décembre 1999 et, en ce qui concerne l'article 16 du projet, l'article 30 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

COMPÉTENCE

1. L'article 353*bis*, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 confie au Roi notamment le soin de déterminer "ce qu'il faut entendre par cellule de mise à l'emploi". En exécution de cette disposition, l'article 1^{er}, 5°, du projet, définit comme suit une cellule de mise à l'emploi :

"le groupement de coopération créé à l'occasion de la restructuration, en tant qu'association de fait ou en tant que personne morale autonome, associant au moins l'entreprise en restructuration, une des organisations syndicales représentatives, le service public de placement et de formation professionnelle compétent pour le siège de l'entreprise en restructuration et le prestataire de services".

Cette définition se limite essentiellement à reproduire la composition minimale d'une cellule de mise à l'emploi mais ne permet pas de déterminer avec suffisamment de précision les objectifs poursuivis par une telle cellule. La définition se borne à indiquer qu'une cellule de mise à l'emploi doit être un "groupement de coopération" créé "en tant qu'association de fait ou en tant que personne morale autonome", mais cette indication ne dit rien, en soi, sur la nature de la matière sur laquelle porte la compétence de la cellule de mise à l'emploi.

Hormis la détermination de la composition minimale, la définition de la notion de "cellule de mise à l'emploi" que donne l'article 1^{er}, 5°, du projet, est à ce point générale qu'il n'est pas exclu que les cellules de mise à l'emploi peuvent également agir dans des domaines de compétences qui ne sont pas fédéraux, comme en matière de placement de travailleurs (matière régionale) ou en matière de formation professionnelle (matière communautaire). Des éléments qui tendent à l'indiquer se trouvent notamment dans la composition des cellules de mise à l'emploi, dont doit faire partie le "service public de placement et de formation professionnelle compétent", et dans le fait que, de toute évidence, le législateur a entendu attribuer aux cellules de mise à l'emploi un rôle effectif dans le processus d'engagement des travailleurs touchés par une restructuration ⁽²⁾, ce qui pourrait notamment impliquer qu'elles interviennent dans le placement des travailleurs.

⁽²⁾ C'est ainsi par exemple que l'article 353*bis*, alinéa 2, in fine, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, énonce : "..., lorsqu'ils engagent, par l'intervention d'une cellule de mise à l'emploi, de tels travailleurs, victimes d'une restructuration". Voir aussi les termes comparables de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, t), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 décembre 1999.

Il résulte de ce qui précède que le projet devrait définir plus clairement les compétences et les objectifs des cellules de mise à l'emploi, étant entendu que si ces compétences et objectifs ne sont pas limités au cadre strictement fédéral mais portent également sur des matières régionales ou communautaires, le régime visé devrait faire l'objet d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. À titre subsidiaire, on observera que dans la mesure où le fonctionnement des cellules de mise à l'emploi est subordonné à la collaboration obligatoire des services dépendant des régions ou des communautés, l'autonomie des régions ou des communautés serait méconnue, puisque celles-ci ne peuvent être contraintes par l'autorité fédérale de permettre que des services dépendant d'elles, comme en l'espèce les cellules de mise à l'emploi, collaborent à des organes institués au niveau fédéral. Dès lors, en ce qui concerne les cellules de mise à l'emploi, le régime en projet devra être conçu de telle manière que les cellules de mise à l'emploi concernées puissent également être créées et agir légalement en dehors de la collaboration - qui doit rester facultative - de services dépendant des régions ou des communautés.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule du projet, il faut également faire référence à l'article 374, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2003.

2. Un alinéa, rédigé comme suit, sera inséré après le troisième alinéa du préambule :

"Vu la loi-programme du 22 décembre 2003, notamment l'article 30;"

.../...

3. Au quatrième alinéa du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis, on supprimera la référence 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, le préambule faisant déjà référence aux avis donnés en application de cette disposition.

4. Le préambule se réfère notamment à l'avis du comité de gestion de l'Office National de Sécurité Sociale du 23 avril 2004. Il ressort toutefois des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, qu'en raison de l'avis émis par le Conseil National du Travail, le comité de gestion précité a décidé le 23 avril 2004 de ne pas rendre lui-même d'avis. Mieux vaudrait par conséquent supprimer l'alinéa du préambule qui se réfère à l'avis du comité de gestion de l'Office National de Sécurité Sociale du 23 avril 2004.

Article 10

1. Le texte français de l'article 10, alinéa 1^{er}, in fine, se référera à l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}.

2. L'article 10, alinéa 2, dispose que l'Office national doit avertir l'entreprise en restructuration "au moyen d'une décision motivée" qu'il ne sera pas ou ne sera que partiellement procédé au remboursement.

Les actes administratifs de portée individuelle - tel que celui qui est visé à l'article 10, alinéa 2 - doivent toujours faire l'objet d'une motivation formelle en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En reproduisant une telle prescription générale, le projet donne à tort l'impression qu'à défaut de pareille disposition dans le projet, les décisions concernées ne doivent pas être motivées formellement, ce qui constituerait naturellement un manquement à la loi susvisée du 29 juillet 1991.

.../...

La mention, à l'article 10, alinéa 2, du projet, que l'entreprise en restructuration doit être avertie "au moyen d'une décision motivée" qu'il ne sera pas ou ne sera que partiellement procédé au remboursement, doit par conséquent être supprimée.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME