

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.290/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 31 maart 2005 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen betreffende het sociaal overleg", heeft op 5 april 2005 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 als volgt:

- "- met het oog op het welslagen van het lopende sectoraal sociaal overleg en om het behoud van de sociale rust te waarborgen moet aan de sociale partners onverwijld klaarheid geboden worden over de juiste draagwijdte van de uitvoering van het ontwerp van interprofessioneel akkoord voor de periode 2005-2006, dat de Regering tot het hare heeft gemaakt;
- teneinde hierbij de nodige evenwichten te waarborgen en met het oog op het welslagen van het sectoraal overleg, is het noodzakelijk gelijktijdig klaarheid te scheppen inzake de juridische basis voor het mechanisme dat de aanpassing van sommige sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart regelt".

*

* *

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 ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe diverse onderdelen van het ontwerp van interprofessioneel akkoord voor de periode van 1 januari 2005 tot 31 december 2006 in wettelijke regelen om te zetten.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

Zo verlengt het ontwerp de regeling inzake de bijzondere werkgeversbijdrage voor risicogroepen en inzake het plan betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen (hoofdstuk II). Ook de regeling betreffende de brugpensioenen wordt verlengd (hoofdstuk III). Aan werknemers van ondernemingen "waar gedurende het laatst verlopen kalenderjaar gemiddeld tussen tien en negentien werknemers tewerkgesteld waren" wordt het recht op een ontslagvergoeding toegekend in geval van sluiting van de onderneming wegens faillissement (hoofdstuk IV). Het ontwerp voorziet ook in een regeling die het mogelijk maakt om af te wijken van de normale grenzen van de arbeidsduur (hoofdstuk V) en bevat een aantal bepalingen inzake de alternatieve financiering van de sociale zekerheid (hoofdstuk VI).

Bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid wordt een "Fonds ter bevordering van de toegang tot arbeid voor personen met een handicap" opgericht, dat als opdracht heeft personen met een handicap aan het werk te houden of aan het werk te helpen door middel van het toekennen van financiële toelagen (hoofdstuk VII). Het ontwerp bevat, tot slot, een regeling inzake belastingvermindering ten gunste van de werkgevers en de werknemers met betrekking tot inkomsten uit overwerk en ploegenarbeid (hoofdstuk VIII).

VORMVEREISTEN

Het ontwerp van wet diende krachtens artikel 14, 1°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole om voorafgaand advies te worden voorgelegd aan de inspectie van financiën. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt niet dat aan dat vormvoorschrift is voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp verleent aan de Koning de bevoegdheid om de categorieën van werkgevers die Hij bepaalt geheel of gedeeltelijk aan het toepassingsgebied van de regeling inzake de bijzondere werkgeversbijdrage voor risicogroepen te onttrekken.

Deze bevoegdheidsdelegatie, die betrekking heeft op een essentieel element van de ontworpen regeling, is in te algemene bewoordingen gesteld en roept daardoor bezwaren op in het licht van de grondwettelijke beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Die beginselen vereisen dat de wetgever zelf de basisregelen vaststelt die de door hem te regelen aangelegenheden beheersen en dat hijzelf de eraan ten grondslag liggende essentiële beleidskeuzes maakt. Die werkwijze verzekert dat over de substantiële onderdelen van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Toegepast op de bevoegdheidsdelegatie van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, brengen de genoemde beginselen met zich dat de nagenoeg onbegrensde mogelijkheid voor de Koning om de toepassing van afdeling 1 van hoofdstuk I van het ontwerp in te perken, nader dient te worden afgebakend. Dit zou met name kunnen gebeuren door in de tekst van het ontwerp een aantal criteria op te nemen, met inachtneming waarvan de Koning de categorieën van werkgevers kan bepalen die aan het toepassingsgebied van de desbetreffende afdeling worden onttrokken.

2. Luidens artikel 3, vierde lid, van het ontwerp wordt het begrip "risicogroepen" bepaald bij een collectieve arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 4 van het ontwerp. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie aan de partijen die betrokken zijn bij het sluiten van de desbetreffende collectieve arbeidsovereenkomst vertoont een direct verband met het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Ook hier zou het ontwerp derhalve de essentiële criteria moeten aangeven met inachtneming waarvan het begrip "risicogroepen" nader zou kunnen worden afgebakend in de collectieve arbeidsovereenkomst.

.../...

Artikel 7

1. De in artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp bedoelde bijdrage is luidens die bepaling verschuldigd "voor de periode van 1 januari 2003 tot 31 december 2004". De redactie van artikel 7, § 1, tweede lid, waarin telkens wordt verwezen naar bepaalde kwartalen van het jaar 2005, wijst erop dat in artikel 7, § 1, eerste lid, per vergissing wordt verwezen naar de periode van 1 januari 2003 tot 31 december 2004 en dat, in de plaats daarvan, moet worden verwezen naar de periode van 1 januari 2005 tot 31 december 2006. Er anders over oordelen zou inhouden dat de betrokken bijdrage voor een periode in het verleden wordt opgelegd, met alle vragen vanden die zulks zou oproepen in het licht van het beginsel van de rechtszekerheid.

2. Artikel 7, § 1, derde lid, van het ontwerp bevat, wat de actieve begeleiding en opvolging van werklozen betreft, een gelijkaardige delegatiebepaling als die welke is vervat in artikel 3, tweede lid. Het volstaat derhalve te refereren aan opmerking 1 bij artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat de opbrengst van de bijdragen wordt aangewend voor de actieve begeleiding en opvolging van werklozen, "bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 29 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen".

In dat verband brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, de opmerking in herinnering die hij heeft geformuleerd in het advies 37.084/VR van 10 juni 2004 over

een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 29 april 2004 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen" ⁽²⁾, en die luidde:

"Artikel 10, eerste lid, van het aan de wetgevende kamers om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord bepaalt:

«De Federale Staat verbindt zich tot een financiële tussenkomst ten behoeve van de bevoegde diensten van de Gemeenschappen en Gewesten in het kader van hun opdracht met betrekking tot de in artikel 2 en 3 bedoelde begeleidingsacties en de in artikel 4 bedoelde intensieve opleidings-, werkervarings- of inschakelingsacties voor werklozen».

(...)

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meermaals heeft op gewezen, is de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. De financiering van een beleid behoort derhalve tot het regelen van de aangelegenheid waaronder het ressorteert. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Daaruit volgt dat een samenwerkingsakkoord niet als gevolg mag hebben een overheid te machtigen een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.

Bovendien is het samenwerkingsakkoord, in zoverre het ertoe strekt de overdracht van financiële middelen van het federale niveau naar de gewesten en de gemeenschappen te regelen, niet bestaanbaar met de artikelen 175 en 177, eerste lid, van de Grondwet, krachtens dewelke de financiering van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en van de gewesten geregeld moet worden door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid".

De aangehaalde opmerking geldt ook ten aanzien van het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp aangezien erin wordt gerefereerd aan het samenwerkingsakkoord van 29 april 2004 en uit die bepaling volgt dat federale middelen worden bestemd voor het financieren van een beleid waarvoor de federale overheid niet bevoegd is.

⁽²⁾ Het samenwerkingsakkoord van 29 april 2004 is nog niet goedgekeurd door de federale wetgever en heeft vooralsnog geen uitwerking.

Artikel 13

1. De regeling inzake de ontslagvergoeding die is vervat in het ontworpen artikel 19 van de wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen, is enkel "van toepassing op de ondernemingen in de zin van artikel 2 (van die wet) waar gedurende het laatst verlopen kalenderjaar gemiddeld tussen tien en negentien werknemers tewerkgesteld waren" (ontworpen artikel 19, § 1, eerste lid, van de wet van 28 juni 1966). Hieruit volgt dat de werknemers in ondernemingen die gemiddeld hetzij minder dan tien, hetzij twintig of meer werknemers tewerkstellen, worden uitgesloten van het recht op een ontslagvergoeding, bedoeld in de ontworpen bepaling, tenzij de Koning anders zou beslissen met toepassing van het bepaalde in het ontworpen artikel 19, § 1, derde lid, van de wet.

Opdat dergelijk onderscheid tussen diverse categorieën van werknemers verenigbaar zou zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie dienen er objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan die dat onderscheid kunnen verantwoorden. Het verdient daarom aanbeveling dat in de memorie van toelichting in dat verband de nodige verduidelijking zou worden gegeven.

2. Het ontworpen artikel 19, § 1, derde lid, van de wet van 28 juni 1966 verleent aan de Koning de bevoegdheid om "het in het eerste lid bepaalde aantal werknemers (te) verminderen". Deze delegatie houdt in dat de Koning vrij het toepassingsgebied van de regeling inzake de ontslagvergoeding, bedoeld in het ontworpen artikel 19 van de wet van 28 juni 1966, kan uitbreiden. In dat verband kan worden verwezen naar opmerking 1 bij artikel 3 van het ontwerp.

3. Enkel werknemers in ondernemingen die het voorwerp zijn van een sluiting in geval van een faillietverklaring overeenkomstig artikel 6 van de faillissementswet van 8 augustus 1997 die voorafgaat aan de datum van de sluiting, hebben overeenkomstig het ontworpen artikel 19, § 2, eerste lid, van de wet van 28 juni 1966, recht op een ontslagvergoeding. De stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om na te gaan of het betrokken recht niet moet worden uitgebreid tot werknemers in ondernemingen die sluiten om een andere reden dan de zo-even genoemde faillietverklaring.

Artikel 16

Luidens de ontworpen bepaling onder artikel 16, 1°, van het ontwerp kan de grens van de arbeidsduur van 65 uren worden verhoogd tot 130 uren "overeenkomstig de procedure vastgesteld door de Koning in uitvoering van § 2*bis* (lees: *ter*) van (artikel 26*bis* van de arbeidswet)". Het ontworpen artikel 26*bis*, § 2*bis*, derde lid, van de arbeidswet (artikel 16, 2°, van het ontwerp), bepaalt dat "de 65 uren per kalenderjaar kunnen worden verhoogd tot 130 uren in het kader en volgens de procedure vastgelegd door de Koning".

Aangezien de memorie van toelichting ervan doet blijken dat de stellers van het ontwerp reeds bepaalde procedurevoorschriften op het oog hebben, wat de voornoemde verhoging van de grens van de arbeidsduur betreft, zouden minstens de essentiële elementen daarvan in de tekst van het ontwerp moeten worden opgenomen. Op die wijze worden dan tevens de vrij algemeen geformuleerde delegatiebepalingen die artikel 16 van het ontwerp terzake bevat, nader afgebakend in de tekst van het ontwerp.

Artikel 22

1. Artikel 22 van het ontwerp richt bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid een "Fonds ter bevordering van de toegang tot arbeid voor personen met een handicap" op. Het fonds heeft luidens artikel 22, § 2, eerste lid, "tot doel (...) personen met een handicap aan het werk te houden of aan het werk te helpen door middel van het toekennen van een financiële toelage". De memorie van toelichting maakt in dat verband melding van "het financieren van de aanpassing van de werkplek en/of de opleiding van werknemers met een handicap en/of hun collega's, onverminderd de bevoegdheden van de deelgebieden terzake".

De regeling die het ontwerp bevat met betrekking tot het voornoemde fonds dient te kunnen worden ingepast in de beperkte bevoegdheden waarover de federale overheid beschikt op het vlak van het beleid inzake mindervaliden. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds eerder opmerkte, behoort dat beleid in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met dien verstande dat op de principiële bevoegdheidstoewijzing waarin artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ten aanzien van de gemeenschappen voorziet, een

.../...

aantal expliciete uitzonderingen bestaan die in diezelfde bijzondere wetsbepaling worden opgesomd ⁽³⁾.

Artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt de gemeenschappen inderdaad bevoegd voor:

"Het beleid inzake mindervaliden, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van mindervaliden, met uitzondering van

a) de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de mindervaliden, met inbegrip van de individuele dossiers;

b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van mindervalide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die mindervaliden tewerkstellen".

Artikel 22 van het ontwerp doet ervan blijken dat de essentiële opdracht van het fonds is gericht op het bevorderen van de tewerkstelling van mindervalide personen door middel van het toekennen van een financiële tegemoetkoming.

Dergelijke opdracht heeft een andere finaliteit dan die welke aan bijvoorbeeld de werkloosheidsreglementering ten grondslag ligt en betreft als zodanig geen aangelegenheid inzake tewerkstellingsbeleid waarvoor de gewesten bevoegd zijn met toepassing van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. ⁽⁴⁾ Artikel 22 van het ontwerp regelt integendeel een aspect van het beleid inzake mindervaliden dat, gelet op de draagwijdte van de betrokken bepaling, een financiële tegemoetkomingsregeling lijkt te zijn die artikel 5, § 1, II, 4°, b), van de bijzondere wet

⁽³⁾ Zie onder meer advies 19.193/8 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 14 november 1989 uitbracht over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap" (*Parl. St. Vl. P.*, 1989-90, nr. 318/1, p. 56).

⁽⁴⁾ In het verleden werd de uitzonderingsbepaling van artikel 5, § 1, II, 4, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de betrokken wetsbepaling, in verband gebracht met de regeling die is vervat in artikel 81bis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, welke regeling met toepassing van artikel 6, § 1, IX, van dezelfde bijzondere wet, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort (zie, onder meer, het reeds vermelde advies 19.193/8 van 14 november 1989).

van 8 augustus 1980 uitzondert van de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van het beleid inzake mindervaliden.

Teneinde daar geen twijfel over te laten bestaan, zou in artikel 22 van het ontwerp expliciet moeten worden aangegeven dat de opdracht van het betrokken fonds wel degelijk beperkt blijft tot het verstrekken van financiële tegemoetkomingen in de zin van artikel 5, § 1, II, 4°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat houdt in dat in artikel 22 uitdrukkelijk moet worden vermeld dat de financiële toelage uitsluitend wordt toegekend aan de werkgever en dat die toekenning dient te gebeuren op grond van criteria en onder de voorwaarden die strekken tot bevordering van de tewerkstelling van mindervaliden.

Bovendien zouden de meest essentiële van die criteria en voorwaarden in artikel 22 van het ontwerp moeten worden opgenomen, zodat de vaststelling ervan niet in een te onbepaalde zin aan de Koning wordt overgelaten, zoals nu het geval is volgens artikel 22, § 2, tweede lid, van het ontwerp.

2. Het in artikel 22, § 4, van het ontwerp bedoelde toezicht zal hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend, betrekking hebben op de naleving van de uitvoeringsbesluiten van het betrokken hoofdstuk. Er dient derhalve te worden geschreven "... van de bepalingen van dit hoofdstuk en de uitvoeringsbesluiten ervan" en niet "... van de bepalingen van dit hoofdstuk".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.290/1

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 31 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses relatives à la concertation sociale", a donné le 5 avril 2005 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 comme suit:

- "- met het oog op het welslagen van het lopende sectoraal sociaal overleg en om het behoud van de sociale rust te waarborgen moet aan de sociale partners onverwijld klaarheid geboden worden over de juiste draagwijdte van de uitvoering van het ontwerp van interprofessioneel akkoord voor de periode 2005-2006, dat de Regering tot het hare heeft gemaakt;
- teneinde hierbij de nodige evenwichten te waarborgen en met het oog op het welslagen van het sectoraal overleg, is het noodzakelijk gelijktijdig klaarheid te scheppen inzake de juridische basis voor het mechanisme dat de aanpassing van sommige sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart regelt".

*

* *

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 ⁽¹⁾ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend convertir en normes légales différents éléments du projet d'accord interprofessionnel relatif à la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité avec les normes juridiques supérieures.

C'est ainsi que le projet prolonge le régime concernant, d'une part, la cotisation patronale particulière pour les groupes à risque et, d'autre part, le plan relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs (chapitre II). Par ailleurs, le régime en matière de prépensions est également prorogé (chapitre III). Le droit à une indemnité de licenciement est accordé, en cas de fermeture d'une entreprise consécutive à une faillite, aux travailleurs des entreprises "qui occupaient en moyenne au cours de la dernière année civile écoulée entre dix et dix-neuf travailleurs" (chapitre IV). En outre, le projet prévoit des règles permettant de déroger aux limites normales de la durée du travail (chapitre V) et contient un certain nombre de dispositions relatives au financement alternatif de la sécurité sociale (chapitre VI).

Il est créé auprès de l'Office national de sécurité sociale un "Fonds visant à promouvoir l'accès au travail des personnes handicapées" dont la mission est de maintenir ces personnes au travail ou de les aider à trouver un emploi par l'octroi d'une allocation financière (chapitre VII). Enfin, le projet contient des règles relatives à une réduction d'impôt en faveur des employeurs et des travailleurs en ce qui concerne les revenus du travail supplémentaire et du travail en équipe (chapitre VIII).

FORMALITÉS

En vertu de l'article 14, 1°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet de loi devait être soumis, pour avis préalable, à l'inspection des finances. Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, que cette formalité a été accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

1. L'article 3, alinéa 2, du projet, habilite le Roi à soustraire entièrement ou partiellement les catégories d'employeurs qu'Il détermine au champ d'application des règles concernant la cotisation patronale particulière pour les groupes à risque.

.../...

Cette délégation de compétence, relative à un élément essentiel du régime en projet, est formulée en des termes trop généraux et soulève ainsi des objections au regard des principes constitutionnels régissant le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, principes qui requièrent que le législateur fixe lui-même les règles de base pour les matières qu'il lui appartient de régler et qu'il arrête lui-même les choix politiques essentiels qui en constituent le fondement. Cette procédure garantit que l'essentiel des normes pourra faire l'objet d'un débat dans une assemblée délibérante élue démocratiquement.

S'agissant de la délégation de compétence prévue par l'article 3, alinéa 2, du projet, les principes précités impliquent qu'il y aura lieu de mieux circonscrire la faculté, quasiment illimitée, qu'a le Roi de restreindre l'application de la section 1^{re} du chapitre I du projet. À cet effet, on pourrait notamment insérer dans le texte du projet un certain nombre de critères dans le respect desquels le Roi peut déterminer les catégories d'employeurs soustraits au champ d'application de la section concernée.

2. Selon l'article 3, alinéa 4, du projet, la notion de "groupes à risque" est déterminée par la convention collective de travail visée à l'article 4 du projet. Pareille délégation de compétence aux parties intervenant dans la conclusion de la convention collective de travail visée présente un lien direct avec le champ d'application du régime en projet. Sur ce point également, le projet devrait, dès lors, indiquer les critères essentiels dans le respect desquels la convention collective de travail pourrait mieux cerner la notion de "groupes à risque".

Article 7

1. La cotisation visée à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet est due, selon cette disposition, "pour la période du 1^{er} janvier 2003 et (lire: au) 31 décembre 2004". Il ressort de la rédaction de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, qui fait chaque fois référence à des trimestres déterminés de l'année 2005, que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, se réfère erronément à la période du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2004, et qu'il y aurait lieu, en revanche, de faire mention de la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006. Une autre interprétation impliquerait que la cotisation visée serait imposée pour une période du passé, avec toutes les questions que cela soulèverait au regard du principe de la sécurité juridique.

2. En ce qui concerne l'accompagnement et le suivi actifs des chômeurs, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, comporte une délégation similaire à celle prévue par l'article 3, alinéa 2. Il suffit, dès lors, de se reporter à l'observation 1 formulée à propos de l'article 3 du projet.

Article 8

L'article 8 du projet prévoit que le produit des cotisations est affecté au financement de l'accompagnement et du suivi actifs des chômeurs, "visés par l'accord de coopération du 29 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs".

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, rappelle l'observation qu'il a formulée dans l'avis 37.084/VR du 10 juin 2004 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 29 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs" ⁽²⁾, et qui s'énonçait comme suit:

"L'article 10, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération soumis pour assentiment aux chambres législatives s'énonce comme suit:

«L'État fédéral s'engage à intervenir financièrement en faveur des services compétents des Régions et des Communautés dans le cadre de leur mission relative aux actions d'accompagnement visées aux articles 2 et 3 et aux actions intensives de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion en faveur des chômeurs visées à l'article 4».

(...)

Comme l'a déjà souligné le Conseil d'État, section de législation, à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Le financement d'une politique fait dès lors partie de la réglementation de la matière dont cette politique dépend. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne sont pas de ses compétences. Il en résulte qu'un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité à financer des politiques échappant à son champ de compétence.

⁽²⁾ L'accord de coopération du 29 avril 2004 n'a pas encore été approuvé par le législateur fédéral et pour l'instant n'a pas encore produit d'effets.

En outre, dans la mesure où il entend régler le transfert de moyens financiers du niveau fédéral aux régions et aux communautés, l'accord de coopération n'est pas compatible avec les articles 175 et 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui prévoient que le financement de la Communauté française et de la Communauté flamande et des régions doit être réglé par une loi adoptée à une majorité spéciale".

L'observation précitée vaut également à l'égard de la disposition de l'article 8 du projet, dès lors que cette disposition se réfère à l'accord de coopération du 29 avril 2004 et qu'elle a pour effet que des moyens fédéraux seront affectés au financement d'une politique pour laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente.

Article 13

1. Le règlement de l'indemnité de licenciement, inscrit à l'article 19, en projet, de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises "s'applique (uniquement) aux entreprises au sens de l'article 2 (de cette loi) qui occupaient en moyenne au cours de la dernière année civile écoulée entre dix et dix-neuf travailleurs" (article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 28 juin 1966). Il en résulte que les travailleurs des entreprises qui occupent en moyenne soit moins de dix travailleurs, soit vingt travailleurs ou plus, sont exclus du droit à une indemnité de licenciement, visé dans la disposition en projet, à moins que le Roi n'en décide autrement en application de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de la loi.

Pour que cette distinction entre diverses catégories de travailleurs puisse se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, elle doit pouvoir être justifiée par des motifs objectifs et raisonnablement admissibles. Il est recommandé, dès lors, d'apporter les précisions requises à ce propos dans l'exposé des motifs.

2. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de la loi du 28 juin 1966 habilite le Roi à "réduire le nombre de travailleurs visé à l'alinéa 1^{er}". Cette délégation implique que le Roi peut étendre librement le champ d'application du régime concernant l'indemnité de licenciement, visé à l'article 19 de la loi du 28 juin 1966. À ce propos, on peut se reporter à l'observation 1 formulée à l'égard de l'article 3 du projet.

3. Seuls les travailleurs occupés par les entreprises qui font l'objet d'une fermeture et qui ont été déclarées en faillite, conformément à l'article 6 de la loi sur les

.../...

faillites du 8 août 1997, avant la date de fermeture, ont droit à une indemnité de licenciement conformément à l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 28 juin 1966. Il est suggéré aux auteurs du projet de vérifier si ce droit ne devrait pas être étendu aux travailleurs d'entreprises qui ferment pour un autre motif que la déclaration de faillite précitée.

Article 16

Selon la disposition en projet à l'article 16, 1^o, du projet, la limite de la durée de travail peut être portée de 65 à 130 heures "conformément à la procédure fixée par le Roi en exécution du § 2*bis* (lire: *ter*) de (l'article 26*bis* de la loi sur le travail)". L'article 26*bis*, § 2*bis*, alinéa 3, en projet, de la loi sur le travail (article 16, 2^o, du projet), dispose que "les 65 heures par année civile peuvent être portées à 130 heures dans le cadre et selon les procédures prévus par le Roi".

Dès lors qu'il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs du projet envisagent déjà certaines règles de procédure concernant le rehaussement précité de la limite de la durée de travail, il y aurait lieu à tout le moins d'en intégrer les éléments essentiels dans le texte du projet. Cela permettrait en même temps de mieux circonscrire, dans le texte du projet, les délégations formulées en des termes relativement généraux à l'article 16 du projet.

Article 22

1. L'article 22 du projet institue auprès de l'Office national de sécurité sociale un "Fonds visant à promouvoir l'accès au travail des personnes handicapées". Selon l'article 22, § 2, alinéa 1^{er}, le fonds "a pour objet (...) de maintenir les personnes handicapées au travail ou de les aider à trouver un emploi par l'octroi d'une allocation financière". L'exposé des motifs mentionne à cet égard "le financement de l'adaptation du poste de travail et/ou (...) la formation de travailleurs handicapés et/ou de leurs collègues, sans préjudice des compétences des entités fédérées dans ce domaine".

Les dispositions du projet concernant le fonds précité doivent pouvoir s'inscrire dans les compétences limitées dont dispose l'autorité fédérale en matière de politique des handicapés. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà

.../...

observé précédemment, cette politique relève en principe de la compétence des communautés, étant entendu que la compétence de principe que l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions explicites qui sont énumérées dans cette même disposition légale spéciale ⁽³⁾.

En effet, l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés les compétences suivantes:

"La politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés, à l'exception:

a) des règles et du financement des allocations aux handicapés en ce compris les dossiers individuels;

b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés".

Selon l'article 22 du projet, la mission essentielle du fonds vise à promouvoir la mise au travail de personnes handicapées par l'octroi d'une intervention financière.

Cette mission a une autre finalité que celle qui sous-tend par exemple la réglementation du chômage et ne porte pas, en tant que telle, sur une matière qui concerne la politique de l'emploi, qui relève de la compétence des régions en application de l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁴⁾. En revanche, l'article 22 du projet règle un aspect de la politique des handicapés qui, vu la portée de la disposition concernée, paraît être un régime d'intervention financière que l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut de la compétence de principe des communautés en matière de politique des handicapés.

⁽³⁾Voir notamment l'avis 19.193/8 que le Conseil d'État, section de législation, a émis le 14 novembre 1989 sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap" (Doc. parl., VI. P., 1989-90, n° 318/1, p. 56).

⁽⁴⁾Par le passé, l'exception prévue à l'article 5, § 1^{er}, II, 4, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 a été mise en relation, sous référence aux travaux préparatoires de la disposition légale concernée, avec la règle énoncée à l'article 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, laquelle relève de la compétence des régions en application de l'article 6, § 1^{er}, IX, de la même loi spéciale (voir, entre autres, l'avis 19.193/8 précité du 14 novembre 1989).

Afin de ne laisser subsister aucun doute à cet égard, il y aurait lieu d'indiquer explicitement à l'article 22 du projet que la mission du fonds concerné se limite bel et bien à octroyer des interventions financières au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980. Cela implique qu'il s'impose de mentionner expressément à l'article 22 que l'allocation financière est exclusivement octroyée à l'employeur, et ce suivant les critères et les conditions qui visent à promouvoir la mise au travail des handicapés.

En outre, il y aurait lieu que l'article 22 du projet énonce les critères et conditions essentiels, de sorte que la délégation qui est donnée au Roi de les fixer ne soit pas trop vague, comme c'est le cas actuellement selon l'article 22, § 2, alinéa 2, du projet.

2. Le contrôle visé à l'article 22, § 4, du projet, portera essentiellement, sinon exclusivement, sur le respect des arrêtés d'exécution du chapitre concerné. Dès lors, on écrira "... des dispositions du présent chapitre et des ses arrêtés d'exécution" au lieu de "... des dispositions du présent chapitre".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

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