

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.694/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 januari 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het activerend beleid bij herstructureringen", heeft op 26 januari 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, 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 er in essentie toe om, in het kader van het activerend beleid bij herstructureringen, een aantal maatregelen te nemen die betrekking hebben op de oprichting van en de medewerking aan tewerkstellingscellen, bedoeld om bepaalde oudere werknemers die betrokken zijn bij een herstructurering te leiden tot herplaatsing bij een nieuwe werkgever.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp definieert een aantal in het ontwerp gehanteerde begrippen.

De hoofdstukken 2 en 3 bepalen het toepassingsgebied van de ontworpen regeling door middel van een omschrijving van "werkgever in herstructurering" en "collectief ontslag" (hoofdstuk 2) en van "werknemer ontslagen in het kader van een herstructurering" (hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 4 regelt de oprichting van een tewerkstellingscel door de werkgever in herstructurering, alsmede de werking ervan.

Hoofdstuk 5 regelt de procedure die de werkgever en de werknemer moeten volgen, onder meer met het oog op het verkrijgen van een inschakelingsvergoeding, welke door de werkgever in herstructurering aan de betrokken werknemers is verschuldigd.

Hoofdstuk 6 bepaalt de inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

.../...

2. Voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt de rechtsgrond geboden door sommige bepalingen van hoofdstuk V van titel IV van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact. Het gaat meer bepaald om de artikelen 32, 33, tweede lid, 35 en 36, derde lid, van die wet. Omdat voornoemd hoofdstuk V van titel IV van die wet daarnaast echter ook nog andere machtigingen aan de Koning bevat, aan welke evenwel met het voorliggende ontwerp geen uitvoering wordt gegeven, verdient het aanbeveling in het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de wet van 23 december 2005 specifiek te verwijzen naar voornoemde bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken.

Artikel 15 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, z, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Voor de artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp, welke inzonderheid procedureregelen bevatten, wordt de nodige rechtsgrond geboden door artikel 108 van de Grondwet ⁽¹⁾, naar luid waarvan de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. In dit verband dient wel een voorbehoud te worden gemaakt bij het ontworpen artikel 11, derde lid, waarin aan de werkgever in herstructurering de verplichting wordt opgelegd om tijdens de periode gedekt door de inschakelingsvergoeding, voor de werknemer ontslagen in het kader van de herstructurering de verzekering voor arbeidsongevallen voort te zetten die de werknemer genoot voor het ontslag. Op basis van de gegevens waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt ter beoordeling van deze bepaling, moet op het eerste gezicht worden besloten dat zij niet past binnen de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van voornoemd artikel 108 van de Grondwet. Bijgevolg dient deze bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽¹⁾ Van deze grondwetsbepaling dient bijgevolg eveneens melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, in een nieuw lid in te voegen vóór het lid waarin wordt verwezen naar de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

BEVOEGDHEID

Artikel 5, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat voor de toepassing van de wet ⁽²⁾ en het ontworpen besluit onder tewerkstellingscel wordt verstaan, "het naar aanleiding van de herstructurering opgericht samenwerkingsverband, als feitelijke vereniging of als autonome rechtspersoon, waarbij minstens de werkgever in herstructurering, één van de representatieve vakorganisaties, de voor de vestigingsplaats van de werkgever in herstructurering bevoegde publieke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, en, voor zover dit bestaat in de sector waartoe de werkgever behoort, het sectoraal opleidingsfonds, betrokken ⁽³⁾ zijn, en dat als doel heeft om de met ontslag bedreigde werknemers te begeleiden naar nieuw werk". Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt verder dat de tewerkstellingscel aan elke werknemer ontslagen in het kader van de herstructurering die zich bij de tewerkstellingscel inschrijft, minstens een aanbod van *outplacement*begeleiding doet.

In het advies 37.532/1 van 8 juli 2004, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bevordering van de tewerkstelling van werknemers ontslagen in het kader van herstructurerings", heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, over vergelijkbare bepalingen het volgende gesteld:

"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 (...) 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 (gemeenschaps-aangelegenheid). 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, (...).

(2) Bedoeld wordt: hoofdstuk V van titel IV van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

(3) Uit de Franse tekst kan worden afgeleid dat bedoelde actoren effectief deel moeten uitmaken van de tewerkstellingscel. De Franse en de Nederlandse tekst moeten op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

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.

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".

De zojuist in herinnering gebrachte opmerkingen in het advies 37.532/1 gelden evenzeer voor de hiervoor aangehaalde bepalingen van het voorliggende ontwerp die specifiek betrekking hebben op de oprichting en de werking van de tewerkstellingscellen. Die bepalingen moeten bijgevolg op een zodanige wijze worden omgewerkt dat eruit op ondubbelzinnige wijze blijkt, enerzijds, welke de precieze bevoegdheden van de tewerkstellingscellen zijn en, anderzijds, dat die bevoegdheden geen betrekking kunnen hebben op een inhoudelijke regeling van aspecten die behoren tot de aangelegenheden inzake beroepsopleiding en arbeidsbemiddeling, waarvoor respectievelijk de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg over het ontwerp advies is gegeven door de Nationale Arbeidsraad en door het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, waarvan tevens melding wordt gemaakt in de aanhef, dient aan voornoemde wetsbepaling in de aanhef

.../...

niet te worden gerefereerd. Het derde lid van de aanhef dient bijgevolg te worden weggelaten.

2. In de aanhef van een besluit dienen de adviezen en akkoorden met betrekking tot dat besluit in chronologische volgorde te worden vermeld. De volgorde van de hierop betrekking hebbende leden van de aanhef van het voorliggende ontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 1

De inleidende zin van het ontworpen artikel 1, § 2, dient te worden geredigeerd als volgt:

"Dit besluit is niet van toepassing op de werkgever die:".

Artikel 6

In het ontworpen tweede lid dient te worden geschreven:

"... aan de voorwaarden bepaald in de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82, gesloten in ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.694/1

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 4 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la gestion active des restructurations", a donné le 26 janvier 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend essentiellement prendre, dans le cadre de la gestion active des restructurations, un certain nombre de mesures concernant la création de cellules pour l'emploi et la collaboration à celles-ci, cellules dont l'objectif est d'accompagner certains travailleurs âgés, concernés par une restructuration, dans leur réaffectation auprès d'un nouvel employeur.

Le chapitre 1 du projet définit un certain nombre de notions utilisées dans le projet.

Les chapitres 2 et 3 déterminent le champ d'application des règles en projet en définissant les notions, d'une part, d'"entreprise en restructuration" et de "licenciement collectif" (chapitre 2) et, d'autre part, de "travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration" (chapitre 3).

Le chapitre 4 règle la création par l'employeur en restructuration d'une cellule pour l'emploi ainsi que le fonctionnement de celle-ci.

Le chapitre 5 règle la procédure que l'employeur et le travailleur doivent suivre, notamment, en vue de l'obtention d'une indemnité de reclassement due par l'entrepreneur en restructuration aux travailleurs concernés.

Le chapitre 6 fixe l'entrée en vigueur des règles en projet.

.../...

2. Le fondement juridique de la plupart des dispositions en projet est procuré par certaines dispositions du chapitre V du titre IV de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations. Il s'agit plus précisément des articles 32, 33, alinéa 2, 35 et 36, alinéa 3, de cette loi. Étant donné toutefois que le chapitre V du titre IV, précité, de cette loi accorde encore d'autres habilitations au Roi, mais que le projet à l'examen ne met pas en oeuvre, il est recommandé que le premier alinéa du préambule, qui se réfère à la loi du 23 décembre 2005, fasse spécifiquement référence aux dispositions précitées qui constituent le fondement juridique du projet.

L'article 15 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, z, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

En ce qui concerne les articles 9, 10 et 11 du projet, qui contiennent notamment des règles de procédure, le fondement juridique requis est procuré par l'article 108 de la Constitution ⁽¹⁾, qui dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. À cet égard, il y a lieu toutefois d'émettre une réserve en ce qui concerne l'article 11, alinéa 3, en projet, qui impose à l'entrepreneur en restructuration, au cours de la période couverte par l'indemnité de reclassement, de poursuivre, pour les travailleurs licenciés dans le cadre de la restructuration, l'assurance contre les accidents de travail dont bénéficiait le travailleur avant son licenciement. Eu égard aux éléments dont le Conseil d'État, section de législation, dispose pour apprécier cette disposition, il faut conclure à première vue qu'elle ne se concilie pas avec le pouvoir général d'exécution conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution précité. On omettra, dès lors, cette disposition du projet.

⁽¹⁾ Le préambule du projet fera, dès lors, également mention de cette disposition constitutionnelle dans un nouvel alinéa qui devra être inséré avant l'alinéa qui se réfère à la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

COMPÉTENCE

L'article 5, alinéa 2, du projet dispose que pour l'application de la loi ⁽²⁾ et de l'arrêté en projet, on entend par cellule pour l'emploi, "l'association mise en place à la suite de la restructuration comme association de fait ou comme personne juridique autonome, dont font au moins partie l'entreprise en restructuration, une des organisations syndicales représentatives, le service public de l'emploi et de la formation professionnelle compétent pour le lieu d'établissement de l'entreprise en restructuration, et, pour autant que cela existe dans le secteur dont relève l'employeur, le fonds sectoriel de formation ⁽³⁾, et qui a pour objectif d'accompagner les travailleurs menacés de licenciement dans leur recherche d'un nouvel emploi". L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet prévoit ensuite que la cellule pour l'emploi doit faire au moins une offre d'accompagnement d'*outplacement* à chaque travailleur licencié dans le cadre de la restructuration qui s'inscrit auprès de la cellule pour l'emploi.

Dans l'avis 37.532/1 du 8 juillet 2004, sur un projet d'arrêté royal "visant à promouvoir l'emploi de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations", le Conseil d'État, section de législation, a observé à propos de dispositions comparables ce qui suit:

"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» (...) 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», (...).

⁽²⁾ Est visé: le chapitre V du titre IV de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

⁽³⁾ Il peut se déduire du texte français que les acteurs visés doivent effectivement faire partie de la cellule pour l'emploi. Les textes français et néerlandais devront être harmonisés sur ce point.

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.

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".

Les observations de l'avis 37.532/1, rappelées ci-dessus, valent dans la même mesure pour les dispositions précitées de l'arrêté en projet qui portent spécifiquement sur la création et le fonctionnement des cellules pour l'emploi. Ces dispositions devront, dès lors, être remaniées de manière à indiquer, sans équivoque, d'une part, les attributions précises des cellules pour l'emploi et, d'autre part, que ces attributions ne peuvent avoir pour objet de régler sur le fond des aspects qui relèvent des matières concernant la formation professionnelle et le placement des travailleurs pour lesquelles les communautés et les régions sont respectivement compétentes.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dès lors qu'en application de 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 Conseil national du Travail et le comité de gestion de l'Office national de l'emploi ont rendu leur avis sur le projet, dont le préambule fait d'ailleurs mention, celui-ci ne doit pas faire référence à la disposition législative précitée. On omettra dès lors le troisième alinéa du préambule.

.../...

2. Le préambule d'un arrêté doit mentionner dans l'ordre chronologique les avis et accords relatifs à cet arrêté. On adaptera en conséquence l'ordre des alinéas du préambule de l'arrêté à l'examen qui ont trait aux avis et accords visés.

Article 1^{er}

On rédigera comme suit la phrase introductive de l'article 1^{er}, § 2, en projet:

"Le présent arrêté n'est pas applicable à l'employeur qui:".

Article 6

À l'alinéa 2, en projet, on écrira:

"... aux conditions prévues dans la convention collective de travail n° 82 conclue ...".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME