

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.134/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 augustus 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2006, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructurerings, inzake de voorwaarden tot gelijkstelling van een tewerkstellingscel opgericht door een Gewest met een federale tewerkstellingscel", heeft op 7 september 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, die dan nog, gelet op het tijdstip dat om advies is verzocht, slechts door een beperkt aantal magistraten kunnen worden behandeld, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens het bij het ontwerp van koninklijk besluit gevoegd verslag aan de Koning, strekt het ontwerp ertoe, voor wat betreft de voortzetting van het activerend beleid bij herstructureringen ter uitvoering van de artikelen 31 tot 41 en 71 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructureringen te vervolledigen.

Artikel 1 van het ontwerp vult artikel 8 van voornoemd koninklijk besluit van 9 maart 2006 aan met bepalingen over de reconversie- en tewerkstellingscellen in het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 31 maart 2006 en van toepassing is op de ontslagen die deel uitmaken van een collectief ontslag ten vroegste aangekondigd vanaf deze datum.

.../...

2.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerpbesluit wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Aangezien dit artikelonderdeel evenwel enkel bepaalt dat, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, de arbeidsbemiddeling een gewestaangelegenheid is, kan het als dusdanig geen rechtsgrond vormen voor het ontwerpbesluit. De verwijzing in de aanhef naar artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient dan ook te worden geschrapt.

2.2. In het tweede lid van de aanhef wordt als rechtsgrond verwezen naar hoofdstuk V van titel IV en artikel 71 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

Artikel 71 van de wet van 23 december 2005 machtigt de Koning om de datum van inwerkingtreding van de verschillende hoofdstukken van titel IV te bepalen ⁽¹⁾. Artikel 71 bevat echter als dusdanig geen rechtsgrond voor het ontwerpbesluit. De verwijzing in de aanhef naar het artikel 71 dient bijgevolg eveneens te worden geschrapt.

In de aanhef van het ontwerp wordt niet gepreciseerd welke bepalingen van het hoofdstuk V van titel IV precies rechtsgrond bieden voor het ontwerp. Omdat voornoemd hoofdstuk V van titel IV van die wet daarnaast echter ook nog andere machtigingen aan de Koning bevat, waaraan evenwel met het voorliggend ontwerp geen uitvoering wordt gegeven, verdient het aanbeveling in het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de wet van 23 december 2005 specifiek te verwijzen naar de bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Hoofdstuk V van titel IV van de wet van 23 december 2005 is, overeenkomstig het artikel 18 van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructurerings, in werking getreden op de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 9 maart 2006, dit is op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 31 maart 2006.

⁽²⁾ Wellicht kan worden volstaan met de artikelen 33, tweede en derde lid van de wet van 23 december 2005. Artikel 33, tweede lid, machtigt de Koning, voor de toepassing van de afdeling 2 "oprichting van een tewerkstellingscel bij herstructurering", bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, de voorwaarden waaraan de tewerkstellingscel moet voldoen opdat de ontslagen werknemers in aanmerking zouden komen voor de inschakelingsvergoeding bedoeld in afdeling 3, te bepalen. Luidens het derde lid van artikel 33, kan de Koning, voor de toepassing van deze afdeling, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de werkgevers toestaan hun verplichtingen na te komen door een beroep te doen op de reconversie- en wedertewerkstellingsmaatregelen die bij wet (Fr. "dispositifs légaux") en met name op het niveau van de gewesten zijn ingesteld en die dezelfde doelstellingen nastreven.

2.3. In het derde lid van de aanhef van het ontwerpbesluit wordt nog, wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, z), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

Luidens deze bepaling heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak de terugbetaling te verzekeren aan de werkgever of aan het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers van het bedrag bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de wet van 23 december 2005.

Genoemd artikel 7, § 1, derde lid, z), bevat klaarblijkelijk geen rechtsgrond voor het ontwerpbesluit en de verwijzing ernaar in de aanhef dient bijgevolg te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In het ontworpen artikel 8, § 5, van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "Gewest Brussel Hoofdstad" door de woorden "Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 31 maart 2006 en van toepassing is op de ontslagen die deel uitmaken van een collectief ontslag ten vroegste aangekondigd vanaf deze datum.

Het is bekend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die

.../...

met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.134/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 1^{er} août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 septembre 2006, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations, en ce qui concerne les conditions d'assimilation d'une cellule Emploi créée par une Région à une cellule d'emploi fédéral", a donné le 7 septembre 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 a limité son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qui ne peuvent de surcroît être examinées que par un nombre restreint de magistrats en raison du moment où le présent avis est demandé, la section de législation s'est vue contrainte, même en ce qui concerne les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois, de se limiter à un examen sommaire du projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Aux termes du rapport au Roi qui lui est annexé, le projet d'arrêté royal a pour objectif, en ce qui concerne la poursuite de l'élaboration de la politique d'activation en cas de restructurations, de compléter l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations, en exécution des articles 31 à 41 et 71 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

L'article 1^{er} du projet complète l'article 8 de l'arrêté royal du 9 mars 2006 précité par des dispositions relatives aux cellules de reconversion et aux cellules pour l'emploi en ce qui concerne la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 2 du projet dispose que l'arrêté produit ses effets le 31 mars 2006 et s'applique aux licenciements qui font partie d'un licenciement collectif annoncé au plus tôt à partir de cette date.

.../...

2.1. Le premier alinéa du préambule de l'arrêté en projet invoque comme fondement juridique l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Toutefois, dès lors que cette disposition se borne à préciser qu'en ce qui concerne la politique de l'emploi, le placement des travailleurs est une matière régionale, elle ne peut pas, en tant que telle, procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet. La référence à l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles figurant dans le préambule doit par conséquent être omise.

2.2. Le deuxième alinéa du préambule invoque comme fondement juridique le chapitre V du titre IV, ainsi que l'article 71 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

L'article 71 de la loi du 23 décembre 2005 habilite le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur des différents chapitres du titre IV ⁽³⁾. En tant que tel, l'article 71 ne peut cependant servir de fondement juridique à l'arrêté en projet. La référence à cet article doit dès lors également être omise du préambule.

Ce même préambule ne précise pas quelles dispositions du chapitre V du titre IV procurent effectivement un fondement juridique au projet. Dès lors que le chapitre V précité du titre IV de cette loi accorde encore d'autres habilitations au Roi, auxquelles le présent projet ne donne toutefois pas exécution, mieux vaudrait, dans le deuxième alinéa du préambule, qui vise la loi du 23 décembre 2005, faire spécifiquement référence aux dispositions de cette loi qui procurent un fondement juridique au projet ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Conformément à l'article 18 de l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations, le chapitre V du titre IV de la loi du 23 décembre 2005 est entré en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 9 mars 2006, soit le 31 mars 2006, jour de sa publication au Moniteur belge.

⁽⁴⁾ On peut vraisemblablement se satisfaire de l'article 33, alinéas 2 et 3, de la loi du 23 décembre 2005. L'article 33, alinéa 2, habilite le Roi, pour l'application de la section 2 "Mise en place d'une cellule pour l'emploi en cas de restructuration", à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions auxquelles doit répondre la cellule pour l'emploi pour que les travailleurs licenciés puissent entrer en considération pour l'indemnité de reclassement visée à la section 3. L'article 33, alinéa 3, dispose que, pour l'application de la section précitée, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, autoriser les employeurs à exécuter leurs obligations en faisant appel aux dispositifs de reconversion et de réemploi légaux, notamment régionaux, qui poursuivent les mêmes objectifs.

2.3. En ce qui concerne le fondement juridique, le troisième alinéa du préambule de l'arrêté en projet fait encore référence à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, z), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

Cette disposition donne mission à l'Office national de l'emploi d'assurer, dans les conditions déterminées par le Roi, le remboursement à l'employeur ou au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises du montant visé à l'article 38, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 décembre 2005.

L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, z), précité, ne procure manifestement pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et la référence qu'y fait le préambule doit dès lors être omise.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

Dans le texte néerlandais de l'article 8, § 5, en projet de l'arrêté royal du 9 mars 2006, on remplacera les mots "Gewest Brussel Hoofdstad" par les mots "Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Article 2

L'article 2 du projet dispose que l'arrêté produit ses effets le 31 mars 2006 et s'applique aux licenciements qui font partie d'un licenciement collectif annoncé au plus tôt à partir de cette date.

On sait que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans certaines conditions, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne se justifie que si elle s'inscrit dans un des cas énumérés.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

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,

A. BECKERS

G. VAN HAEGENDOREN