

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 42.280/1/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 42.280/1/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en tweede kamer, op 8 februari 2007 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende uitvoering van het interprofessioneel akkoord voor de periode 2007-2008", heeft op 14 februari 2007 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première et deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 8 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008", a donné le 14 février 2007 l'avis suivant:

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 omstandigheid dat

"de sociale gesprekspartners op 21 december 2006 een interprofessioneel akkoord hebben afgesloten voor de periode 2007-2008; dat de uitvoering van dit akkoord deels dient gerealiseerd via wettelijke bepalingen; dat dit interprofessioneel akkoord in werking treedt op 1 januari 2007; dat de sociale partners, op het ogenblik van de onderhandelingen op sector- en ondernemingsniveau, de zekerheid moeten hebben over de juiste draagwijdte van deze wijziging; dat de sociale partners in hun akkoord daarom uitdrukkelijk vragen dat de Regering alles in het werk zou stellen opdat de wettelijke aanpassingen in werking zouden treden uiterlijk binnen twee maanden na de ondertekening van het akkoord; dat alle betrokkenen dus onverwijld op de hoogte gebracht moeten worden van de draagwijdte van de maatregelen ten einde de rechtszekerheid te garanderen, het sociaal klimaat gezond te houden en het behoud van het concurrentievermogen van onze economie te verzekeren".

*

* *

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.

*

* *

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

TITEL I - ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL II - WERK

Artikelen 7 en 9

Het ontworpen artikel 13, tweede lid, 4/, van de wet van 5 september 2001 ² (artikel 7 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 41, derde lid, van de wet van 3 juli 1978 ³ (artikel 9 van het ontwerp) strekken er telkens toe de Koning te machtigen om bepaalde categorieën van werknemers uit te sluiten van hetzij het recht op *outplacement*begeleiding, hetzij het recht op het zogenaamde sollicitatieverlof. Het daarbij door de Koning in acht te nemen criterium houdt verband met de verplichting om nog beschikbaar te moeten zijn voor de algemene arbeidsmarkt ⁴.

Niettegenstaande eerst op het ogenblik van de uitvoering van voornoemde machtigingen aan de Koning op volkomen wijze zal kunnen worden onderzocht of het aldus gemaakte onderscheid tussen werknemers, naar gelang zij, met het oog op het toekennen van voornoemde rechten, al dan niet beschikbaar moeten zijn voor de algemene arbeidsmarkt, in overeenstemming kan worden bevonden met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het nu reeds nodig erop te wijzen dat er ernstig kan worden aan getwijfeld of het voornoemde criterium, in het licht van de rechtspraak van onder meer het Arbitragehof, voldoende pertinent is om het bedoelde onderscheid deugdelijk te kunnen verantwoorden.

(2) Wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers.

(3) Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

(4) Zie de memorie van toelichting, wat betreft het ontworpen artikel 41, derde lid, van de wet van 3 juli 1978.

TITEL III - FINANCIËN

Hoofdstuk 1 - Diverse bepalingen betreffende het sociaal overleg

Voorafgaande vormvereisten

1. Uit geen enkel bij het dossier gevoegd stuk blijkt dat Titel III- Financiën van het onderzochte voorontwerp van wet om advies is voorgelegd aan de inspecteur van Financiën. De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. De fiscale maatregel die is bedoeld in de artikelen 28 en 29 van het voorontwerp, moet aan de Europese Commissie ter kennis worden gebracht, een noodzaak waarvan de steller van het voorontwerp zich goed bewust is daar in de commentaar van de artikelen aangegeven wordt dat de maatregel pas van kracht wordt na de goedkeuring ervan door de Commissie.

Artikel 23

De bepaling moet worden aangevuld met een procedure van bekrachtiging, binnen een relatief korte termijn, van de door de Koning vastgestelde maatregelen, een opmerking die ook geldt voor artikel 24 van het voorontwerp⁵.

De Raad van State heeft deze opmerking reeds gemaakt in advies 41.662/2, gegeven op 17 november 2006, in verband met de bepaling die artikel 16 van de programmawet (I) van 27 december 2006 is geworden, dit wil zeggen de bepaling die in artikel 154bis van het WIB 92 het derde lid heeft ingevoegd dat het onderzochte voorontwerp beoogt te vervangen.

⁽⁵⁾ Zie algemene opmerking nr. 1 betreffende titel II - Financiën - van een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de programmawet (I) van 27 december 2006 (Gedr. St., Kamer, nr. 2773/1, blz. 383 en volgende).

In dit verband staat het volgende in de commentaar van artikel 16 van de programmawet (I) van 27 december 2006 :

"Wat de opmerking van de Raad van State betreffende de mogelijkheid die aan de Koning wordt gegeven om het percentage te verhogen, betreft, moet worden gesteld dat de in artikel 275₃, § 1, zevende lid, WIB 92 vermelde verhoging van het percentage van vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing met betrekking tot universiteiten, enz. was opgenomen in de programmawet van 27 december 2004 en dat de Koning inmiddels reeds gebruik heeft gemaakt van die mogelijkheid (koninklijk besluit van 11 maart 2005). In het advies omtrent dat besluit dat samen met het besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 2005, Editie 3, heeft de Raad van State niet gesteld dat de Koning zijn bevoegdheid te buiten ging. Het advies van de Raad van State wordt derhalve niet gevolgd wat dit punt betreft."

De vraag of in fiscale zaken een bevoegdheidsdelegatie aan de Koning grondwettig is, moet worden beoordeeld op basis van de interpretatie die het Arbitragehof geeft aan de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Uit deze interpretatie volgt dat wanneer de Koning gemachtigd wordt om een essentieel element van de belasting vast te stellen, er inzonderheid moet worden voorzien in een procedure van bekrachtiging bij wet van de door de Koning vastgestelde maatregelen ⁶.

Hoofdstuk II - Wijziging van artikel 31bis van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

In de Franse versie van de inleidende zin dient te worden gelezen: "(...) loi du 27 décembre 2006 (...)".

⁽⁶⁾ Zie voornoemd advies 41.662/2 van de Raad van State.

Hoofdstuk IV - Wijziging van artikel 515bis van het Wetboek van de
Inkomstenbelastingen 1992

Artikelen 37 en 38

Wegens de technische inslag van de regels die vervat zijn in artikel 515bis van het WIB 92, moet de commentaar van de artikelen worden aangevuld om beter het onderwerp van de ontworpen bepalingen aan te geven, alsmede de noodzaak om ze retroactief in werking te laten treden.

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 la circonstance que

"de sociale gesprekspartners op 21 december 2006 een interprofessioneel akkoord hebben afgesloten voor de periode 2007-2008; dat de uitvoering van dit akkoord deels dient gerealiseerd via wettelijke bepalingen; dat dit interprofessioneel akkoord in werking treedt op 1 januari 2007; dat de sociale partners, op het ogenblik van de onderhandelingen op sector- en ondernemingsniveau, de zekerheid moeten hebben over de juiste draagwijdte van deze wijziging; dat de sociale partners in hun akkoord daarom uitdrukkelijk vragen dat de Regering alles in het werk zou stellen opdat de wettelijke aanpassingen in werking zouden treden uiterlijk binnen twee maanden na de ondertekening van het akkoord; dat alle betrokkenen dus onverwijld op de hoogte gebracht moeten worden van de draagwijdte van de maatregelen ten einde de rechtszekerheid te garanderen, het sociaal klimaat gezond te houden en het behoud van het concurrentievermogen van onze economie te verzekeren".

*
* *

En application de 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

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

TITRE I - DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE II - EMPLOI

Articles 7 et 9

L'article 13, alinéa 2, 4/, en projet, de la loi du 5 septembre 2001 ² (article 7 du projet) et l'article 41, alinéa 3, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 ³ (article 9 du projet) visent deux fois à habilitier le Roi à exclure certaines catégories de travailleurs soit du droit à une procédure de reclassement professionnel, soit du droit à un congé dit de sollicitation. Le critère que le Roi doit prendre en considération à cet égard est relatif à l'obligation d'être encore disponible pour le marché général de l'emploi ⁴.

Nonobstant le fait que ce n'est qu'au moment de l'exécution des délégations précitées accordées au Roi que l'on pourra examiner pleinement si la distinction ainsi opérée entre les travailleurs, - selon que ceux-ci, en vue de l'octroi des droits précités, doivent être disponibles ou non pour le marché général de l'emploi, - peut être jugée conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, le Conseil d'État, section de législation, estime devoir souligner dès à présent que l'on peut sérieusement se demander, au regard notamment de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, si le critère précité est suffisamment pertinent pour pouvoir justifier valablement la différence visée.

(2) Loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs.

(3) Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

(4) Voir l'exposé des motifs relatif à l'article 41, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1978.

TITRE III - FINANCES

Chapitre I^{er} - Dispositions diverses relatives à la concertation sociale

Formalités préalables

1. Aucune des pièces jointes au dossier n'atteste de ce que le Titre III - Finances de l'avant-projet de loi examiné a été soumis à l'avis de l'inspecteur des finances. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au correct accomplissement de cette formalité préalable.

2. La mesure fiscale visée dans les articles 28 et 29 de l'avant-projet doit être notifiée à la Commission européenne, ce dont est bien conscient l'auteur de l'avant-projet puisque le commentaire de ces articles indique que la mesure n'entrera en vigueur qu'après son approbation par la Commission.

Article 23

La disposition doit être complétée par une procédure de confirmation, intervenant dans un délai relativement court, des mesures prises par le Roi, l'observation valant aussi pour l'article 24 de l'avant-projet ⁵.

Cette observation a déjà été formulée par le Conseil d'État dans l'avis 41.662/2, donné le 17 novembre 2006, au sujet de la disposition devenue l'article 16 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, c'est-à-dire la disposition qui a introduit à l'article 154*bis* du CIR92 l'alinéa 3 que l'avant-projet examiné entend remplacer.

⁽⁵⁾ Voir l'observation générale numéro 1 relative au Titre II - Finances d'un avant-projet de loi devenu la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (Doc. parl., Chambre, n/ 2773/1, pp. 383 et sv.).

À cet égard, on peut lire ce qui suit dans le commentaire de l'article 16 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 :

"En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État relative à la possibilité donnée au Roi d'augmenter le pourcentage, il doit être précisé que l'augmentation du pourcentage de la dispense de versement du précompte professionnel visée à l'article 275-3, § 1^{er}, alinéa 7, CIR 92 relative aux universités, etc, a été reprise dans la loi-programme du 27 décembre 2004 et que le Roi a entre-temps déjà fait usage de cette possibilité (arrêté royal du 11 mars 2005). Dans l'avis relatif à cet arrêté publié en même temps que ledit arrêté dans le *Moniteur belge* du 18 mars 2005, 3^e édition, le Conseil d'État n'a pas émis l'avis selon lequel le Roi a outrepassé ses compétences. L'avis du Conseil d'État sur ce point n'a donc pas été suivi."

La constitutionnalité d'une délégation de pouvoir au Roi s'apprécie, en matière fiscale, au regard de l'interprétation qui est donnée par la Cour d'arbitrage aux articles 170 et 172 de la Constitution. Il résulte de cette interprétation que lorsque le Roi est habilité à régler un élément essentiel d'un impôt, il est notamment requis qu'une procédure de confirmation législative des mesures arrêtées par le Roi doit être prévue ⁶.

Chapitre II - Modification de l'article 31bis du Code des impôts sur les revenus 1992

Article 32

Dans la version française de la phrase liminaire, il convient d'écrire "(...) loi du 27 décembre 2006 (...)".

⁽⁶⁾ Voir l'avis du Conseil d'État 41.662/2, précité.

Chapitre IV - Modification de l'article 515bis du Code des impôts sur les revenus 1992Articles 37 et 38

Compte tenu de la technicité des règles contenues à l'article 515bis du CIR92, le commentaire des articles examinés devrait être étoffé pour mieux faire apparaître l'objet des dispositions en projet ainsi que la nécessité de leur entrée en vigueur rétroactive.

Het advies betreffende de titels I en II werd
gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

L'avis concernant les titres I^{er} et II a été donné par
la première chambre, composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

griffier,
greffier.

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

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. W. VAN VAERENBERGH.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

L'avis concernant le Titre III a été donné par la deuxième chambre, composée de

Het advies betreffende de Titel III werd gegeven door de tweede kamer, samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

P. LIÉNARDY,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

J. KIRKPATRICK,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS