

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.812/1
VAN 30 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 8 juni 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 2005 tot vaststelling van de opzeggingstermijnen in de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor de papier- en kartonverwerking”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan de werklieden die ressorteren onder het Paritair Comité voor de papier- en kartonbewerking (P.C. 136) bepaalde voordelen toe te kennen op het vlak van de verlenging van de opzegtermijnen, voor zover het ontslag uitgaat van de werkgever, de arbeidsovereenkomst gesloten is voor onbepaalde tijd en het ontslag niet wordt gegeven met het oog op brugpensioen. De duur van de opzeggingstermijn staat in verhouding tot de hoegrootheid van de in de onderneming verworven anciënniteit.

2.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden afgeleid dat de stellers ervan voor de ontworpen regeling rechtsgrond beogen te vinden in artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, dat luidt:

“Op voorstel van het paritair comité of van de Nationale Arbeidsraad kan de Koning de opzeggingstermijnen wijzigen in het belang van bepaalde bijzondere categorieën van werknemers of voor de opzeggingen die om sociale of economische redenen zijn gedaan”.

Artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978 heeft artikel 19 van de wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst, in die wet ingevoegd bij de wet van 4 maart 1954, overgenomen. Dat artikel 19 werd door de verslaggever van de bevoegde kamercommissie verduidelijkt als volgt:

“Uw commissie heeft, inderdaad, willen rekening houden met speciale toestanden die zich kunnen voordoen, ofwel voor speciale categorieën van arbeiders (wij denken bijvoorbeeld aan gekwalificeerde arbeiders, die eventueel een langere opzeggingstermijn zouden kunnen verkrijgen of aan de arbeiders in bepaalde bedrijven werkzaam, bijvoorbeeld het bouwbedrijf, en voor wie eventueel een kortere opzeggingstermijn kan worden voorzien), ofwel voor speciale toestanden die hun oorzaak vinden in sociale en

economische redenen (tijdelijke werkloosheid, in voege brengen van een beurtsysteem, enz.)”.¹

2.2. Op de vraag of het ontwerp betrekking heeft op een bijzondere categorie van werknemers of op opzeggingen om sociale of economische redenen, zoals bedoeld in artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978, antwoordt de gemachtigde:

“Le fondement légal du projet d’arrêté royal réside effectivement dans l’article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui précise que « Sur proposition de la commission paritaire (...), le Roi peut modifier les délais de préavis dans l’intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux ».

D’une part, le projet d’arrêté royal catégorise les ouvriers concernés selon l’ancienneté qu’ils ont acquise dans l’entreprise.

En effet, l’article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, a toujours été appréhendé, en ce compris par les partenaires sociaux (qui jouissent d’une grande autonomie en cette matière), comme étant la base légale permettant d’octroyer des délais de préavis plus longs en fonction, précisément, de l’ancienneté du travailleur.

En outre, les délais de préavis des employés, ainsi que ceux des ouvriers du secteur privé (hors préavis spécifiques) et du secteur public se différencient également sur la base du critère de l’ancienneté (Voy. art. 59, al. 2 et 3, 65/2 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012), 82, § 2, et 86/2 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012) de la loi du 3 juillet 1978, précitée).

Il convient également de noter que les travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1954 modifiant l’article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, dont le texte a été repris dans l’article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, considèrent que les « travailleurs qualifiés » constituent une « catégorie spéciale de travailleurs » (Ann. Chambre, 28 octobre 1953, p. 18). Or, il est raisonnable de penser que l’amélioration des qualifications du travailleur est, à tout le moins pour partie, fonction de l’évolution de son ancienneté dans l’entreprise.

D’autre part, le critère de la qualification du travailleur, déterminé à titre illustratif par les travaux préparatoires, n’est en rien exclusif d’autres catégories. A cet égard, il y a lieu de considérer la portée sectorielle de l’arrêté royal en projet, laquelle induit nécessairement la prise en compte de conditions particulières et propres au secteur d’activités, notamment d’ordre socio-économiques. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d’application de la commission paritaire 136 constituent effectivement une « catégorie spéciale de travailleurs » par rapport aux ouvriers relevant d’autres (sous) commissions paritaires, visés ou non par un arrêté royal pris sur la base de l’article 61.”

2.3. Er kan worden aan getwijfeld of de in het ontwerp bedoelde categorie van werknemers kan worden begrepen als een “bijzondere categorie” in de zin van voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978, nu het bijzonder karakter van die categorie van

¹ *Hand.*, Kamer, 28 oktober 1953, p. 18.

werknemers slechts verband lijkt te houden met de verworven anciënniteit en in geen geval kan worden betrokken op de aard van de uitgeoefende arbeid of van de onderneming, welke aspecten nochtans, zoals uit de parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid, uitdrukkelijk als doorslaggevend voor de toepassing van voornoemd artikel 61, § 1, werden aangemerkt. Wat dat betreft is het door de gemachtigde aangevoerde argument dat het ontwerp slechts betrekking heeft op de werknemers die onder het betrokken paritair comité ressorteren, die reeds daardoor - gelet op de socio-economische kenmerken van die sector - een bijzondere categorie van werknemers zouden vormen, evenmin overtuigend, nu niet wordt aangetoond dat de socio-economische kenmerken van die sector dermate verschillen van die van andere sectoren dat zij de specifieke opzegtermijnen kunnen rechtvaardigen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient bijgevolg een voorbehoud te maken wat betreft het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling in voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978. Naar het oordeel van de afdeling Wetgeving wordt met het voorliggend ontwerp de in die bepaling aan de Koning verleende machtiging aangewend voor een ander doel dan dat waarvoor zij door de wetgever is verleend. Een dergelijke handelwijze staat gelijk met een oneigenlijk gebruik van die machtiging, waarvoor geen rechtsgrond voorhanden kan worden geacht in voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient te worden vermeld dat artikel 61, § 1, werd genummerd in plaats van gewijzigd door de wet van 20 juli 1991.

2. In het tweede lid van de aanhef dient het opschrift van het koninklijk besluit van 28 september 2005 volledig te worden vermeld. Men voege derhalve “(P.C. 136)” toe.²

Overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften kan in dat lid bovendien de verwijzing naar artikel 3 worden weggelaten.

² Hetzelfde geldt voor de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 1

De in artikel 1, § 2, van het ontwerp bepaalde opzeggingstermijnen zijn die bepaald in artikel 59, tweede en derde lid, van de wet van 3 juli 1978. Aangezien aan die paragraaf niet de bedoeling voorligt om een wettelijke bepaling te bevestigen doch wel om het toepassingsgebied van paragraaf 1 van dat artikel af te bakenen, redigere men paragraaf 2 als volgt:

“In geval van opzegging met het oog op brugpensioen gelden de opzeggingstermijnen bepaald in artikel 59 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.812/1
DU 30 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 8 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 2005 fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Commission paritaire pour la transformation du papier et du carton (C.P. 136) », a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à octroyer aux ouvriers ressortissant à la Commission paritaire pour la transformation du papier et du carton (C.P. 136) certains avantages en matière de prolongation des délais de préavis pour autant que le licenciement soit le fait de l'employeur, que le contrat de travail ait été conclu pour une durée indéterminée et que le licenciement ne soit pas donné en vue de la prépension. La durée du délai de préavis est proportionnelle à l'importance de l'ancienneté acquise dans l'entreprise.

2.1. Il se déduit du premier alinéa du préambule du projet que ses auteurs entendent trouver un fondement juridique au régime en projet dans l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui s'énonce comme suit :

« Sur proposition de la commission paritaire ou du Conseil national du travail, le Roi peut modifier les délais de préavis dans l'intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux ».

L'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 a reproduit l'article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, y inséré par la loi du 4 mars 1954. Le rapporteur de la commission compétente de la Chambre a commenté cet article 19 comme suit :

« Uw commissie heeft, inderdaad, willen rekening houden met speciale toestanden die zich kunnen voordoen, ofwel voor speciale categorieën van arbeiders (wij denken bijvoorbeeld aan gekwalificeerde arbeiders, die eventueel een langere opzeggingstermijn zouden kunnen verkrijgen of aan de arbeiders in bepaalde bedrijven werkzaam, bijvoorbeeld het bouwbedrijf, en voor wie eventueel een kortere opzeggingstermijn kan worden voorzien), ofwel voor speciale toestanden die hun oorzaak vinden in sociale en economische redenen (tijdelijke werkloosheid, in voege brengen van een beurtsysteem, enz.) ».¹

2.2. Interrogé sur la question de savoir si le projet a trait à une catégorie spéciale de travailleurs ou à des préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux, visés à l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, le délégué répond :

« Le fondement légal du projet d'arrêté royal réside effectivement dans l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui précise que 'Sur proposition de la commission paritaire (...), le Roi peut modifier les délais de préavis dans l'intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux'.

D'une part, le projet d'arrêté royal catégorise les ouvriers concernés selon l'ancienneté qu'ils ont acquise dans l'entreprise.

En effet, l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, a toujours été appréhendé, en ce compris par les partenaires sociaux (qui jouissent d'une grande autonomie en cette matière), comme étant la base légale permettant d'octroyer des délais de préavis plus longs en fonction, précisément, de l'ancienneté du travailleur.

En outre, les délais de préavis des employés, ainsi que ceux des ouvriers du secteur privé (hors préavis spécifiques) et du secteur public se différencient également sur la base du critère de l'ancienneté (Voy. art. 59, al. 2 et 3, 65/2 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012), 82, § 2, et 86/2 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012) de la loi du 3 juillet 1978, précitée).

Il convient également de noter que les travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1954 modifiant l'article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, dont le texte a été repris dans l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, considèrent que les 'travailleurs qualifiés' constituent une 'catégorie spéciale de travailleurs' (Ann. Chambre, 28 octobre 1953, p. 18). Or, il est raisonnable de penser que l'amélioration des qualifications du travailleur est, à tout le moins pour partie, fonction de l'évolution de son ancienneté dans l'entreprise.

¹.Ann., Chambre, 28 octobre 1953, p. 18.

D'autre part, le critère de la qualification du travailleur, déterminé à titre illustratif par les travaux préparatoires, n'est en rien exclusif d'autres catégories. A cet égard, il y a lieu de considérer la portée sectorielle de l'arrêté royal en projet, laquelle induit nécessairement la prise en compte de conditions particulières et propres au secteur d'activités, notamment d'ordre socio-économiques. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d'application de la commission paritaire 136 constituent effectivement une 'catégorie spéciale de travailleurs' par rapport aux ouvriers relevant d'autres (sous) commissions paritaires, visés ou non par un arrêté royal pris sur la base de l'article 61 ».

2.3. On peut douter du fait que la catégorie de travailleurs visée dans le projet puisse être regardée comme une « catégorie spéciale » au sens de l'article 61, § 1^{er}, précité de la loi du 3 juillet 1978, dès lors que le caractère spécial de cette catégorie de travailleurs semble être uniquement lié à l'ancienneté acquise et en aucun cas à la nature du travail effectué ou à celle de l'entreprise, alors qu'il se déduit cependant des travaux parlementaires que ces aspects sont expressément considérés comme pertinents pour l'application de l'article 61, § 1^{er}, précité. À cet égard, l'argument avancé par le délégué selon lequel le projet ne vise que les travailleurs ressortissant à la commission paritaire en question qui constitueraient, par ce simple fait, une catégorie spéciale – eu égard aux caractéristiques socio-économiques de ce secteur, est tout aussi peu convaincant, dès lors qu'il n'est pas démontré que les caractéristiques socio-économiques de ce secteur sont à ce point différentes de celles d'autres secteurs qu'elles pourraient justifier les délais de préavis spécifiques.

Le Conseil d'État, section de législation, doit par conséquent faire une réserve à propos de l'adéquation du fondement juridique que procure l'article 61, § 1^{er}, précité, de la loi du 3 juillet 1978. La section de législation est d'avis que le projet à l'examen utilise l'habilitation que cette disposition donne au Roi à une autre fin que celle pour laquelle le législateur l'a accordée. Une telle manière de procéder pourrait être analysée comme faisant un usage impropre de cette habilitation, pour lequel l'article 61, § 1^{er}, précité de la loi du 3 juillet 1978 ne procure pas de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule mentionnera que l'article 61, 1^{er}, a été numéroté au lieu d'être modifié par la loi du 20 juillet 1991.

2. Le deuxième alinéa du préambule mentionnera intégralement l'intitulé de l'arrêté royal du 28 septembre 2005. On ajoutera dès lors « (P.C. 136) ».²

Conformément aux règles de légistique, la référence à l'article 3 faite dans cet alinéa peut en outre être omise.

Article 1^{er}

Les délais de préavis fixés à l'article 1^{er}, § 2, du projet sont ceux fixés à l'article 59, alinéas 2 et 3, de la loi du 3 juillet 1978. Dès lors que l'objectif de cet article n'est pas de confirmer une disposition légale, mais bien de circonscrire le champ d'application du paragraphe 1^{er} de cet article, on rédigera le paragraphe 2 comme suit :

« Lorsque le congé est donné en vue de la prépension, il est fait application des délais de préavis fixés à l'article 59 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ».

² La phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet appelle la même observation.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME