

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.007/1/V
VAN 19 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2011 door de Minister van Werk verzocht haar , binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot uitvoering van Hoofdstuk X van Titel X van de Programmawet van XX XXXX 2011, betreffende de herstructureringskaart voor werknemers van ondernemingen in faling”, heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

“la nécessité de mettre en oeuvre dans les meilleurs délais les décisions du conclave budgétaire du Gouvernement, traduites par les dispositions de la Loi-programma précitée, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2011, ceci alors même que le vote de la Loi au Parlement est intervenu la veille de leur entrée en vigueur.

De plus, ces dispositions visent à permettre aux travailleurs licenciés dans le cadre d’une faillite de bénéficier des mêmes avantages que les travailleurs licenciés dans le cadre d’une restructuration en cas d’engagement auprès d’un nouvel employeur, et ainsi de supprimer une forme discrimination à leur égard.

De surcroît, ces dispositions visent ‘à renforcer les dispositions prises pour favoriser la création d’emploi suite à la crise économique, ce qui ne pourrait souffrir d’aucun délai. Notons enfin que le caractère trimestriel du paiement des cotisations à l’ONSS permet une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} juillet, mais sans toutefois que le délai entre l’entrée en vigueur de la mesure et sa mise en oeuvre par l’ONSS ne puisse être trop long.’

De aangehaalde motivering dient overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, te worden overgenomen in de aanhef van het ontwerpbesluit.

*

* *

Zoals in het opschrift van het ontwerp wordt aangegeven strekt het koninklijk besluit tot uitvoering van titel II (“Werk”), hoofdstuk I (“Herstructureringskaarten voor werknemers van ondernemingen in faling”), van de programmawet (I) van 4 juli 2011. Dat hoofdstuk is in werking getreden op 1 juli 2011 (zie artikel 4 van de wet) en bevat bepalingen tot wijziging van, enerzijds, artikel 3*bis*/1 van de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’ en, anderzijds, artikel 353*bis* van de programmawet (I) van 24 december 2002 (zie de artikelen 2 en 3 van de wet).

In de memorie van toelichting is bij de betrokken bepalingen volgende verduidelijking verstrekt:

“Herstructureringskaarten voor werknemers van ondernemingen in faling

De wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis bevatte een aantal tijdelijke maatregelen die tot doel hadden om het aantal ontslagen ten gevolge van de crisis te beperken.

Titel III voorzag de aflevering van een verminderingskaart ‘herstructureringen’ aan werknemers die ontslagen werden in het kader van een faillissement, sluiting of vereffening. Deze verminderingskaart liet toe dat, indien de werknemer het werk hervat bij een nieuwe werkgever, de nieuwe werkgever in aanmerking komt voor een doelgroepvermindering van de sociale werkgeversbijdragen en de werknemer kan genieten van een vermindering van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid. Het gaat om dezelfde voordelen als voor werknemers die ontslagen zijn in het kader van een collectief ontslag.

Deze crisismaatregel was van toepassing op de werknemers die ontslagen werden in de periode van 1 juli 2009 tot eind januari 2011.

Met dit hoofdstuk wordt aan deze maatregel een permanent karakter gegeven en zal de verminderingskaart ‘herstructurering’ worden afgeleverd voor alle ontslagen in het kader van een faillissement, sluiting of vereffening indien dit ontslag plaatsvindt vanaf 1 juli 2011.”¹

De bepalingen in de wet van 19 juni 2009 ‘houdende diverse bepalingen’ waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd, luiden:

“TITEL 3. - Herstructureringskaarten voor werknemers uit ondernemingen in faling

Art. 29. In de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering, wordt een artikel *3bis/1* ingevoegd, luidende:

‘Art. *3bis/1*. De bepalingen van artikel *3bis* zijn eveneens van toepassing op de werknemers die opnieuw in dienst zijn genomen binnen een bepaalde periode na hun ontslag ten gevolge van het faillissement, de sluiting of de vereffening van de onderneming bij een nieuwe werkgever.’

Art. 30. In artikel *353bis*, van de Programmawet (I), van 24 december 2002, wordt, tussen het eerste en het tweede lid, een lid ingevoegd, luidende:

‘De bepalingen van het eerste lid zijn eveneens van toepassing op de werkgevers bedoeld in artikel 335 wanneer zij werknemers in dienst nemen die als gevolg van het faillissement, de sluiting of de vereffening van de onderneming ontslagen worden.’

¹ *Parl.St.* Kamer, nr. 53-1481/001, 3.

Art. 31. Titel 3 treedt in werking op 1 juli 2009 en is van toepassing voor de werknemers die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming ontslagen worden uiterlijk op 31 januari 2011.”

Uit de nieuwe leden die door de programmawet (I) van 4 juli 2011 zijn toegevoegd aan artikel 3bis/1 van de wet van 20 december 1999 en artikel 353bis van de programmawet (I) van 24 december 2002, blijkt zonder meer dat de regeling voor ontslagen als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming geldt *indien het ontslag plaatsvindt vanaf 1 juli 2011*.

Het nieuwe tweede lid van artikel 3bis/1 van de wet van 20 december 1999 luidt:

“Onverminderd artikel 31 van de wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis, is artikel 3bis van toepassing voor de werknemers die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming ontslagen worden vanaf 1 juli 2011.”

In dezelfde lijn bepaalt het nieuwe vierde lid van artikel 353bis van de programmawet (I) van 24 december 2002 wat volgt:

“Onverminderd artikel 31 van de wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in crisis, is dit artikel van toepassing voor de werknemers die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming ontslagen worden vanaf 1 juli 2011.”

Desondanks komen de in het om advies voorgelegde ontwerp vervatte wijzigingsbepalingen neer op een uitbreiding van de geldende regelingen waarbij de voorwaarde dat het ontslag vanaf 1 juli 2011 dient plaats te vinden is weggelaten.

Wat de *werkbonus* betreft wordt immers het vierde lid van artikel 1, § 3bis, van het koninklijk besluit van 17 januari 2000² opgeheven door artikel 1 van het ontwerp. Dat lid beperkt de forfaitaire vermindering van de persoonlijke bijdragen tot de werknemers “die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming ontslagen worden uiterlijk op de uiterste datum van ontslag bedoeld in artikel 31 van de wet van 19 juni 2009”, d.w.z. uiterlijk op 31 januari 2011.

² Koninklijk besluit van 17 januari 2000 ‘tot uitvoering van artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’.

Wat de *doelgroepenvermindering* betreft worden in artikel 28/1bis van het koninklijk besluit van 16 mei 2003³ een aantal woorden geschrapt door artikel 2 van het ontwerp. Ook in die bepaling vervalt daardoor de beperking dat de regeling geldt voor werknemers “die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming, ontslagen worden uiterlijk op de uiterste datum van ontslag bedoeld in artikel 31 van de wet van 19 juni 2009”.

Wat de *verminderingskaart herstructurerings* betreft, beoogt artikel 3 van het ontwerp het zevende lid van artikel 15/1, § 3, van het koninklijk besluit van 9 maart 2006⁴ te vervangen. Ook daar verdwijnt de beperking dat de betrokken paragraaf “enkel van toepassing [is] voor de werknemers die als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming ontslagen worden uiterlijk op de uiterste datum van ontslag bedoeld in artikel 31 van de wet van 19 juni 2009”. In plaats daarvan wordt bepaald:

“Deze paragraaf is van toepassing voor de werknemers ontslagen tussen 1 juli 2009 en 31 december (lees: januari) 2011 en vanaf 1 juli 2011, als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming.

Deze paragraaf is eveneens van toepassing voor de werknemers ontslagen tussen 1 februari 2011 en 30 juni 2011 als gevolg van faillissement, sluiting of vereffening van de onderneming en voor zover ze het werk hebben hervat bij een nieuwe werkgever na 30 juni 2011.”

Gelet op de tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van de programmawet (I) van 4 juli 2011 waaraan uitvoering beoogt te worden gegeven en de ontworpen wijzigingsbepalingen, is daaromtrent uitleg gevraagd aan de gemachtigde. Die antwoordde het volgende:

“Een wijziging van het KB zonder wetswijziging. Ter herinnering, de Wet preciseert: ‘Sans préjudice de l’article 31 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d’emploi pendant la crise, **cet article** [relatif aux cartes restructurations pour les travailleurs victimes d’une faillite] **est d’application** pour les travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l’entreprise **à partir du 1^{er} juillet 2011.**’ Vertrekkende van de in het vet gedrukte elementen is het mogelijk deze wettelijke bepaling te interpreteren als sprekende van een artikel dat in werking treedt op 1 juli en niet de werknemers die ontslagen zijn vanaf 1 juli.”

Uit hetgeen voorafgaat, en inzonderheid uit de tekst van de programmawet (I) van 4 juli 2011 en de uitleg erbij in de betrokken memorie van toelichting⁵, blijkt zonder meer dat de door de gemachtigde voorgestane interpretatie niet houdbaar is.

³ Koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’.

⁴ Koninklijk besluit van 9 maart 2006 “betreffende het activerend beleid bij herstructurerings”.

⁵ In het bijzonder de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting.

Het ontwerp kan dan ook geen doorgang vinden. Gelet daarop onderzoekt de Raad van State het ontwerp niet verder.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. BAERT

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.007/1/V
DU 19 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 14 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal « exécutant [le] chapitre X du titre X de la loi-programme du XX XXXX 2011, relative aux cartes de restructuration pour les travailleurs des entreprises en faillite », a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

« la nécessité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les décisions du conclave budgétaire du Gouvernement, traduites par les dispositions de la Loi-programme précitée, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2011, ceci alors même que le vote de la Loi au Parlement est intervenu la veille de leur entrée en vigueur.

De plus, ces dispositions visent à permettre aux travailleurs licenciés dans le cadre d'une faillite de bénéficier des mêmes avantages que les travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration en cas d'engagement auprès d'un nouvel employeur, et ainsi de supprimer une forme discrimination à leur égard.

De surcroît, ces dispositions visent 'à renforcer les dispositions prises pour favoriser la création d'emploi suite à la crise économique, ce qui ne pourrait souffrir d'aucun délai. Notons enfin que le caractère trimestriel du paiement des cotisations à l'ONSS permet une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} juillet, mais sans toutefois que le délai entre l'entrée en vigueur de la mesure et sa mise en œuvre par l'ONSS ne puisse être trop long. »

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation citée doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet.

*

* *

L'arrêté royal, comme l'indique l'intitulé du projet, a pour objet d'exécuter le titre II (« Travail »), chapitre I (« Cartes de restructuration pour les travailleurs des entreprises en faillite ») de la loi-programme (I) du 4 juillet 2011. Ce chapitre est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011 (voir l'article 4 de la loi) et comporte des dispositions modifiant d'une part l'article 3bis/1 de la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration' et d'autre part, l'article 353bis de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (voir les articles 2 et 3 de la loi).

L'exposé des motifs précise comme suit les dispositions concernées :

« Cartes de restructuration pour les travailleurs des entreprises en faillite

La loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses relative à l'emploi en temps de crise, contenait un certain nombre de mesures temporaires qui avait pour but de limiter le nombre de licenciements à la suite de la crise.

Le Titre III prévoyait la remise d'une carte de réduction "restructuration" aux travailleurs qui étaient licenciés dans le cadre d'une faillite, d'une fermeture ou d'une liquidation. Cette carte de réduction permet que, si le travailleur reprend le travail auprès d'un nouvel employeur, le nouvel employeur entre en considération pour réduction de cotisations patronales de sécurité sociale et le travailleur peut jouir d'une réduction de cotisations sociales personnelles. Il s'agit des mêmes avantages que pour les travailleurs licenciés dans le cadre d'un licenciement collectif.

Cette mesure de crise était d'application aux travailleurs qui ont été licenciés au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2009 jusqu'à fin janvier 2011.

Par le présent chapitre, un caractère permanent est donné à cette mesure et la carte de réduction 'restructuration' sera livrée pour tout licenciement dans le cadre d'une faillite, d'une liquidation ou d'une fermeture ayant lieu à partir du 1^{er} juillet 2011. »¹

Les dispositions de la loi du 19 juin 2009 'portant des dispositions diverses' auxquelles l'exposé des motifs fait référence, énoncent :

« TITRE 3 - Cartes de restructuration pour les travailleurs des entreprises en faillite

Art. 29. Dans la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la formule d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration, un article 3bis/1 est inséré, rédigé comme suit :

'Art. 3bis/1. Les dispositions de l'article 3bis sont également d'application pour les travailleurs qui sont à nouveau engagés, pendant une période déterminée suivant leur licenciement suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise, chez un nouvel employeur.'

¹ Doc. parl., Chambre, n° 53-1481/001, 3.

Art. 30. Dans l'article 353*bis* de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, un alinéa est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2, rédigé comme suit :

‘Les dispositions de l'alinéa premier sont également d'application pour les employeurs visés à l'article 335 lorsqu'ils engagent des travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise.’

Art. 31. Le Titre 3 entre en vigueur le 1^{er} juillet 2009 et est d'application pour les travailleurs licenciés au plus tard le 31 janvier 2011 suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise. »

Il résulte clairement des nouveaux alinéas que la loi-programme (I) du 4 juillet 2011 a ajoutés à l'article 3*bis*/1 de la loi du 20 décembre 1999 et à l'article 353*bis* de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, que le régime de licenciement résultant de la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise s'applique *si le licenciement a lieu à partir du 1^{er} juillet 2011*.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 3*bis*/1 de la loi du 20 décembre 1999 dispose :

« Sans préjudice de l'article 31 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, l'article 3*bis* est d'application pour les travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise à partir du 1^{er} juillet 2011. »

De la même manière, le nouvel alinéa 4 de l'article 353*bis* de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, dispose :

« Sans préjudice de l'article 31 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, cet article est d'application pour les travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise à partir du 1^{er} juillet 2011. »

Cependant, les dispositions modificatives contenues dans le projet soumis pour avis impliquent une extension des régimes en vigueur en ce que la condition selon laquelle le licenciement doit avoir lieu à partir du 1^{er} juillet 2011 est omise.

En ce qui concerne le *bonus à l'emploi*, l'article 1^{er} du projet abroge l'alinéa 4 de l'article 1^{er}, § 3bis, de l'arrêté royal du 17 janvier 2000 ². Cet alinéa limite la diminution forfaitaire des cotisations personnelles aux travailleurs « licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise, au plus tard à la date limite de licenciement, visée à l'article 31 de la loi du 19 juin 2009 », soit au plus tard le 31 janvier 2011.

En ce qui concerne les *diminutions s'adressant à un groupe cible*, l'article 2 du projet supprime un certain nombre de mots dans l'article 28/1bis de l'arrêté royal du 16 mai 2003 ³. Dans cette disposition est également supprimée de ce fait la limitation que la mesure s'applique aux travailleurs « licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise, au plus tard à la date limite de licenciement, visée à l'article 31 de la loi du 19 juin 2009 ».

En ce qui concerne la *carte de réduction restructuration*, l'article 3 du projet vise à remplacer l'alinéa 7 de l'article 15/1, § 3, de l'arrêté royal du 9 mars 2006 ⁴. Ici aussi est supprimée la limitation que le paragraphe « est uniquement d'application pour les travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise, au plus tard à la date limite de licenciement, visée à l'article 31 de la loi du 19 juin 2009 ». Les nouvelles dispositions énoncent :

« Le présent paragraphe est d'application pour les travailleurs licenciés entre le 1^{er} juillet 2009 et le 31 janvier 2011 et à partir du 1^{er} juillet 2011 suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise.

Le présent paragraphe est également d'application pour les travailleurs licenciés entre le 1^{er} février 2011 et le 30 juin 2011 suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l'entreprise et pour autant qu'ils aient repris le travail chez un nouvel employeur après le 30 juin 2011. »

En raison de la contradiction entre les dispositions de la loi-programme (I) du 4 juillet 2011, qu'il est envisagé d'exécuter, et les dispositions modificatives en projet, il a fallu demander des éclaircissements à ce sujet au délégué, qui a répondu ce qui suit :

² Arrêté royal du 17 janvier 2000 'pris en exécution de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration'.

³ Arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale'.

⁴ Arrêté royal du 9 mars 2006 'relatif à la gestion active des restructurations'.

« Een wijziging van het KB zonder wetswijziging. Ter herinnering, de Wet preciseert: ‘Sans préjudice de l’article 31 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d’emploi pendant la crise, **cet article** [relatif aux cartes restructurations pour les travailleurs victimes d’une faillite] **est d’application** pour les travailleurs licenciés suite à la faillite, la fermeture ou la liquidation de l’entreprise **à partir du 1^{er} juillet 2011.**’ Vertrekkende van de in het vet gedrukte elementen is het mogelijk deze wettelijke bepaling te interpreteren als sprekende van een artikel dat in werking treedt op 1 juli en niet de werknemers die ontslagen zijn vanaf 1 juli. »

De ce qui précède, et plus particulièrement du texte de la loi-programme (I) du 4 juillet 2011 ainsi que des précisions apportées à ce sujet par l’exposé des motifs concerné⁵, il ressort clairement que l’interprétation du délégué n’est pas défendable.

Le projet ne peut dès lors être formalisé. En conséquence, le Conseil d’État n’en poursuit pas l’examen.

⁵ En particulier le texte néerlandais de l’exposé des motifs.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	Conseiller d'État, président,
	J. CLEMENT,	conseillers d'État,
	P. BARRA,	
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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 J. BAERT.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. BAERT