

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.129/1
VAN 3 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 22 maart 2012 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der marmergroeven en -zagerijen op het gehele grondgebied van het Rijk (P.S.C. 102.08)’ heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.129/1
DU 3 AVRIL 2012

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 22 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire des carrières et scieries de marbres de tout le territoire du Royaume (S.C.P. 102.08)’, a donné l'avis suivant:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan de werklieden van de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der marmergroeven en -zagerijen op het gehele grondgebied van het Rijk (P.S.C. 102.08), bepaalde voordelen toe te kennen op het vlak van de verlenging van de opzegtermijnen, voor zover de arbeidsovereenkomst gesloten is voor onbepaalde tijd en het ontslag uitgaat van de werkgever. De duur van de opzegtermijnen staat in verhouding tot de hoegrootheid van de in de onderneming verworven anciënniteit. In geval van ontslag met het oog op werkloosheid met bedrijfstoeslag gelden de opzegtermijnen bepaald in artikel 59 van de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten'.

1.2. Het koninklijk besluit van 17 mei 2002 'tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der marmergroeven en -zagerijen op het gehele grondgebied van het Rijk ressorteren', wordt opgeheven.

1.3. Het ontworpen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

RECHTSGROND

2.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden afgeleid dat de steller ervan rechtsgrond beoogt 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, verwijst de gemachtigde naar de toelichting verstrekt bij de gelijkaardige ontwerpen van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 50.257-50.264/1 heeft gegeven:

“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 légaux 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). A cet égard, les articles 65/2 et 86/2 de la loi du 3 juillet 1978, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012, ont été insérés par la loi du 12 avril [2011] modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l’exécution de l’accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d’accord interprofessionnel. Ces nouvelles dispositions prévoient, comme celles qui les ont précédées, que les délais de préavis à octroyer augmentent en fonction de l’ancienneté acquise par le travailleur dans l’entreprise. Force est de constater que l’avis n° 49.323/1 du 3 mars 2011 donné par la section de législation du Conseil d’Etat n’a pas jugé bon de critiquer cette manière de procéder.

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

¹ *Hand.* Kamer, 28 oktober 1953, 18.

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-économique. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d'application de la commission paritaire ... 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.

J'ajoute enfin que l'arrêté royal en projet, en prévoyant une augmentation des délais de préavis à accorder aux ouvriers en cas de licenciement, s'inscrit dans une perspective visant à rapprocher les statuts ouvriers et employés. Il convient également de rappeler la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011), selon laquelle le législateur doit achever l'harmonisation des statuts pour le 8 juillet 2013 au plus tard. Il s'ensuit que l'arrêté royal en projet n'aura qu'une durée de vie relativement limitée."

2.3. Het kan worden betwijfeld of de in het ontwerp bedoelde categorieën van werknemers kunnen 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 categorieën van werknemers slechts verband lijkt te houden met de in de onderneming 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 subcomité 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 de specifieke opzegtermijnen rechtvaardigen.

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting kan bovendien worden afgeleid dat aan het ontwerp mede de bedoeling voorligt om te komen tot een geleidelijke harmonisering van de opzegtermijnen voor arbeiders en bedienden, rekening houdende met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof op dat vlak.²

2.4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient dan ook een voorbehoud te maken nopens het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp in voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978. Naar het oordeel van de afdeling Wetgeving wordt de in die bepaling aan de Koning verleende machtiging met het ontwerp immers aangewend voor andere doeleinden dan die waarvoor ze 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. De door de gemachtigde aangegeven doeleinden dienen integendeel te worden verwezenlijkt door het wijzigen van de wet van 3 juli 1978 zelf, inzonderheid de bepalingen ervan die betrekking hebben op de opzegtermijnen voor arbeiders.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. Tenzij bijzondere redenen voorhanden zijn om af te wijken van de normale regels van inwerkingtreding van besluiten (de tiende dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), dient te worden afgezien van de afwijkende regeling van inwerkingtreding en dient artikel 5 uit het ontwerp te worden weggelaten.

² Zie o.m. Grondwettelijk Hof 7 juli 2011, nr. 125/2011.

PORTÉE DU PROJET

- 1.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'octroyer aux ouvriers des entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières et scieries de marbres de tout le territoire du Royaume (S.C.P. 102.08) certains avantages en matière de prolongation des délais de préavis, pour autant que le contrat de travail ait été conclu pour une durée indéterminée et que le congé ait été donné par l'employeur. La durée des délais de préavis est proportionnelle à l'importance de l'ancienneté acquise dans l'entreprise. Les délais de préavis fixés à l'article 59 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' s'appliquent lorsque le congé est donné en vue du chômage avec complément d'entreprise.
- 1.2. L'arrêté royal du 17 mai 2002 'fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières et scieries de marbres de tout le territoire du Royaume', est abrogé.
- 1.3. L'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

FONDEMENT JURIDIQUE

- 2.1. Il se déduit du premier alinéa du préambule du projet que son auteur entend lui trouver un fondement juridique 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 de la chambre compétente 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 concerne une catégorie spéciale de travailleurs ou des préavis pour motifs économiques ou sociaux visés à l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978, le délégué renvoie aux précisions apportées sur des projets similaires d'arrêté royal sur lesquels le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 50.257-50.264/1 :

« 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 légaux 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). À cet égard, les articles 65/2 et 86/2 de la loi du 3 juillet 1978, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012, ont été insérés par la loi du 12 avril [2011] modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel. Ces nouvelles dispositions prévoient, comme celles qui les ont précédées, que les délais de préavis à octroyer augmentent en fonction de l'ancienneté acquise par le travailleur dans l'entreprise. Force est de constater que l'avis n° 49.323/1 du 3 mars 2011 donné par la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas jugé bon de critiquer cette manière de procéder.

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-économique. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d'application de la commission paritaire... 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.

J'ajoute enfin que l'arrêté royal en projet, en prévoyant une augmentation des délais de préavis à accorder aux ouvriers en cas de licenciement, s'inscrit dans une perspective visant à rapprocher les statuts ouvriers et employés. Il convient également de rappeler la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011), selon laquelle le législateur doit achever l'harmonisation des statuts pour le 8 juillet 2013 au plus tard. Il s'ensuit que l'arrêté royal en projet n'aura qu'une durée de vie relativement limitée ».

2.3. On peut douter du fait que les catégories de travailleurs visées dans le projet à l'examen puissent être regardées 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 ces catégories de travailleurs semble être uniquement lié à l'ancienneté acquise dans l'entreprise 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 déterminants pour l'application de l'article 61, § 1^{er}, précité. À cet égard, l'argument qu'invoque le délégué en vertu duquel ce projet ne concerne que les travailleurs ressortissant à la commission paritaire concernée, ce qui suffirait - vu les caractéristiques socio-économiques de ce secteur - pour qu'ils constituent une catégorie spéciale, n'est pas davantage convaincant puisqu'il n'est pas établi que les caractéristiques socio-économiques de ce secteur justifient des délais de préavis particuliers.

En outre, il se déduit des précisions données par le délégué que ce projet repose notamment sur le principe d'harmoniser progressivement les délais de préavis des travailleurs et des employés, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière ².

2.4 Le Conseil d'État, section de législation, doit dès lors émettre une réserve à propos de l'adéquation du fondement juridique que l'article 61, § 1^{er}, précité, de la loi du 3 juillet 1978 procure à ce projet. En effet, la section de législation est d'avis que ce projet utilise l'habilitation que cette disposition donne au Roi à d'autres fins que celles pour lesquelles le législateur l'a accordée. Une telle manière de procéder équivaut à 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. Les objectifs définis par le délégué doivent au contraire être atteints en modifiant la loi du

² Voir entre autres Cour constitutionnelle 7 juillet 2011, n° 125/2011.

3 juillet 1978 même, plus particulièrement les dispositions de celle-ci qui concernent les délais de préavis pour les travailleurs.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

3. Sauf motifs particuliers justifiant de déroger aux règles habituelles d'entrée en vigueur des arrêtés (le dixième jour qui suit celui de la publication au Moniteur belge), il s'impose de renoncer à la règle dérogatoire d'entrée en vigueur et d'omettre l'article 5 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. SMETS,
W. VAN VAERENBERGH,

W. GEURTS,

Het verslag werd uitgebracht
door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

W. GEURTS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté
par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

M. VAN DAMME