

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.345/1
VAN 10 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 2012 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot omzetting van richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van richtlijn 96/34/EG’, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 de omstandigheid dat richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van richtlijn 96/34/EG moest zijn omgezet in ons rechtsstelsel tegen 8 maart 2012”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 ‘tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van richtlijn 96/34/EG’ gedeeltelijk om te zetten in het interne recht. Richtlijn 2010/18/EU bevat een uitbreiding tot vier maanden van het recht op ouderschapsverlof, en het voorziet in het recht van de werknemer om na een ouderschapsverlof aangepaste werktijden te vragen aan de werkgever. Met het oog hierop wordt het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 ‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’ gewijzigd.

Daarnaast wordt het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 in overeenstemming gebracht met de wet van 13 april 2011 ‘tot afschaffing van de beperkingen op de leeftijd van het gehandicapte kind inzake ouderschapsverlof’.

Ten slotte bevat het ontwerp een overgangsregeling betreffende het tijdstip vanaf hetwelk de bijkomende vierde maand ouderschapsverlof ook recht geeft op een onderbrekingsuitkering.

3.2. Zoals ook aangegeven in artikel 1 van het ontwerp, betreft de ontworpen regeling slechts een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2010/18/EU. Uit het toepassingsgebied van het

koninklijk besluit van 29 oktober 1997 (artikel 1) volgt immers dat de ontworpen maatregelen slechts van toepassing zijn op bepaalde categorieën van werknemers. Uit deze vaststelling volgt dat met het oog op een volledige implementatie van genoemde richtlijn nog een aantal andere besluiten die betrekking hebben op andere categorieën van werknemers zullen moeten worden aangepast.

4.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond voor de ontworpen regeling verwezen naar artikel 105, § 1, eerste lid, van de herstelwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’. Die bepaling luidt:

“De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden en nadere regelen er een recht wordt toegekend op de onderbreking van de beroepsloopbaan en op het verminderen van de arbeidsprestaties zoals bedoeld in de onderafdelingen 2 en 3”.¹

De artikelen 2 en 4 van het ontwerp kunnen geacht worden in die bepaling rechtsgrond te vinden.

4.2. Het ontworpen artikel 7/1 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 bepaalt dat de werknemer het recht heeft om, voor de periode die volgt op het einde van het ouderschapsverlof, een aangepast(e) arbeidsregeling of werkrooster aan te vragen. Deze regeling vormt weliswaar de omzetting van richtlijn 2010/18/EU, doch kan slechts op zeer onrechtstreekse wijze worden beschouwd als een voorwaarde of een nadere regel voor de uitoefening van het recht op onderbreking van de beroepsloopbaan. Het valt dan ook sterk te betwijfelen of genoemd artikel 7/1 rechtsgrond kan vinden in genoemd artikel 105, § 1, eerste lid, van de herstelwet van 22 januari 1985. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het dan ook aanbeveling om deze aangelegenheid bij wet te regelen of in dat verband in een meer deugdelijke machtiging aan de Koning te voorzien.

4.3. Artikel 4 van het ontwerp vindt mede rechtsgrond in artikel 3 van de genoemde wet van 13 april 2011.

4.4. Artikel 5 van het ontwerp voert een afwijkende regeling in voor het recht op onderbrekingsuitkeringen. Die bepaling vindt geen rechtsgrond in genoemd artikel 105, § 1, eerste lid, van de herstelwet, doch wel in de artikelen 100 en 102 van dezelfde wet.

4.5. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen nog dient te worden aangevuld.

¹ Onderafdeling 2 heeft betrekking op de onderbreking van de beroepsloopbaan, terwijl onderafdeling 3 de bepalingen inzake het verminderen van de arbeidsprestaties bevat.

VORMVEREISTEN

5. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren.

Uit het dossier kan niet worden afgeleid dat aan dit vormvereiste reeds is voldaan, zodat dergelijk onderzoek wellicht nog dient te gebeuren. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 7/1 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997, dient in het derde lid ervan, voor zover dit overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, te worden geëxpliciteerd dat in het schriftelijk gevolg, dat de werkgever aan de aanvraag van de werknemer dient te geven, moet worden meegedeeld op welke wijze bij de beoordeling van de aanvraag rekening werd gehouden met de eigen behoeften en die van de werknemer.

Artikel 4

7. In artikel 4, § 2, van het ontwerp dient te worden geschreven “In artikel 3, § 2 (niet: § 1), eerste en tweede lid, van hetzelfde besluit (...)”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.345/1
DU 10 MAI 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 7 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'transposant la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE', a donné l'avis suivant:

1. 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

« door de omstandigheid dat richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van richtlijn 96/34/EG moest zijn omgezet in ons rechtsstelsel tegen 8 maart 2012 ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de transposer partiellement en droit interne la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 'portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE'. Cette directive porte le droit au congé parental à quatre mois et accorde au travailleur le droit de demander à l'employeur l'aménagement de son horaire de travail à son retour d'un tel congé. À cet effet, l'arrêté royal du 29 octobre 1997 'relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle' est modifié.

Par ailleurs, ce même arrêté royal est aligné sur la loi du 13 avril 2011 'visant à supprimer les limites relatives à l'âge de l'enfant handicapé en matière de congé parental'.

Enfin, le projet comporte une mesure transitoire concernant la date à partir de laquelle le quatrième mois de congé parental supplémentaire ouvre également le droit à une allocation d'interruption.

3.2. Comme l'indique d'ailleurs l'article 1^{er} du projet, le régime en projet ne transpose que partiellement la directive 2010/18/UE. Il résulte en effet du champ d'application de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 (article 1^{er}) que les mesures en projet ne s'appliquent qu'à certaines catégories de travailleurs. Il s'ensuit que pour transposer intégralement la directive précitée, il faudra encore adapter plusieurs autres arrêtés relatifs à d'autres catégories de travailleurs.

4.1. Le premier alinéa du préambule du projet indique que le fondement juridique des dispositions en projet se trouve à l'article 105, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales'. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, fixer les cas, les conditions et les modalités d'octroi du droit à l'interruption de la carrière professionnelle et du droit à la réduction des prestations de travail, visés aux sous-sections 2 et 3 »¹.

On peut considérer que les articles 2 et 4 du projet trouvent un fondement juridique dans cette disposition.

4.2. L'article 7/1 en projet de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 dispose que le travailleur a le droit de demander un régime de travail ou un horaire de travail aménagé pour la période qui suit la fin de l'exercice de son congé parental. S'il est vrai que cette règle transpose la directive 2010/18/UE, elle ne peut cependant être considérée que très indirectement comme une condition ou une modalité de l'exercice du droit à l'interruption de la carrière professionnelle. Il est dès lors fort douteux que cet article 7/1 puisse trouver un fondement juridique dans l'article 105, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, de la loi de redressement du 22 janvier 1985. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait dès lors régler cette matière dans une loi ou conférer, à cet égard, une habilitation plus adéquate au Roi.

4.3. L'article 4 du projet trouve notamment un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 13 avril 2011, précitée.

4.4. L'article 5 du projet prévoit une mesure dérogatoire en ce qui concerne le droit aux allocations d'interruption. Cette disposition ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 105, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, de la loi de redressement, mais bien dans les articles 100 et 102 de la même loi.

4.5. En conséquence, la référence aux dispositions procurant le fondement juridique, figurant dans le préambule du projet, devra encore être complétée.

¹ La sous-section 2 concerne l'interruption de la carrière professionnelle, tandis que la sous-section 3 contient les dispositions en matière de réduction des prestations de travail.

FORMALITÉS

5. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

Il ne peut pas être déduit du dossier que cette formalité a déjà été accomplie, de sorte qu'un tel examen doit sans doute encore être réalisé. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. Sans préjudice de l'observation précitée relative au fondement juridique de l'article 7/1 en projet de l'arrêté royal du 29 octobre 1997, son alinéa 3 devra préciser, pour autant que telle soit l'intention de l'auteur du projet, que dans la réponse écrite qu'il doit donner à la demande du travailleur, l'employeur doit justifier comment il a tenu compte dans l'appréciation de la demande de ses propres besoins et de ceux du travailleur.

Article 4

7. Dans l'article 4, § 2, du projet, il y a lieu d'écrire « Dans l'article 3, § 2 (et non : § 1^{er}), alinéas 1^{er} et 2, du même arrêté (...) ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseurs de la
	L. DENYS,	section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur W. PAS, premier 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

W. GEURTS

M. VAN DAMME