

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.435/1
VAN 14 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 25 mei 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 onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der porseleinaarde- en zandgroeven welke in openlucht geëxploiteerd worden in de provincies Waals-Brabant, Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen ressorteren (P.S.C. 102.05)’, heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND 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 porseleinaarde- en zandgroeven welke in openlucht geëxploiteerd worden in de provincies Waals-Brabant, Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen (P.S.C. 102.05) bepaalde voordelen toe te kennen op het vlak van de verlenging van de opzegtermijnen, voor zover de opzegging 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 opzegtermijn staat in verhouding tot de hoegroothed van de in de onderneming verworven anciënniteit.

1.2. De huidige regeling, opgenomen in het koninklijk besluit van 22 maart 2012 ‘tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der porseleinaarde- en zandgroeven welke in openlucht geëxploiteerd worden in de provincies Waals-Brabant, Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen ressorteren’ (P.S.C. 102.05), wordt opgeheven.

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

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.”

2.2. 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

2.3. 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 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

¹ *Hand. Kamer*, 28 oktober 1953, 18.

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."

2.4. Er kan worden aan getwijfeld 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 telkens 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 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 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 harmonisatie van de opzegtermijnen voor arbeiders en bedienden, rekening houdende met de rechtspraak ter zake van het Grondwettelijk Hof.²

2.5. 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

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

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 die bepalingen ervan die betrekking hebben op de opzegtermijnen voor arbeiders.

VORMVEREISTEN

3. 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.

Dergelijk onderzoek heeft wellicht nog niet plaats gevonden en zal bijgevolg in voorkomend geval nog moeten worden verricht. 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, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

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

Tenzij er een specifieke reden voorhanden is om af te wijken van de gebruikelijke regels van inwerkingtreding van besluiten, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, zodat eenieder over een redelijke termijn beschikt om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 51.435/1
DU 14 JUIN 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 25 mai 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 de l'industrie des carrières de kaolin et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces du Brabant wallon, de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur (S.C.P. 102.05)', a donné l'avis suivant :

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE 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 de kaolin et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces du Brabant wallon, de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur (S.C.P. 102.05) certains avantages en matière de prolongation des délais de préavis, pour autant que le congé soit donné par l'employeur, que le contrat de travail ait été conclu pour une durée indéterminée et que le congé 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.

1.2. Le régime actuel contenu dans l'arrêté royal du 22 mars 2012 'fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières de kaolin et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces du Brabant wallon, de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur' (S.C.P. 102.05), est abrogé.

1.3. L'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

2.1. Il se déduit du premier alinéa du préambule du projet que son auteur entend 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 ».

2.2. 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.

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

2.3. 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 49.323/1 du 3 mars 2011 donné par la section de législation du Conseil d'État 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. 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. À 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 ».

2.4. On peut douter du fait que les catégories de travailleurs visées dans le projet 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 chaque fois 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 le projet ne concerne que les travailleurs ressortissant à la commission paritaire concernée, ce qui suffirait - vu les caractéristiques socioéconomiques de ce secteur - pour qu’ils constituent une catégorie spéciale, n’est pas davantage convaincant puisqu’il n’est pas établi que les caractéristiques socioéconomiques de ce secteur justifient des délais de préavis particuliers.

En outre, il se déduit des précisions données par le délégué que ce projet reponse sur le principe d’harmoniser progressivement les délais de préavis des travailleurs et des employés, compte tenu de la jurisprudence en la matière de la Cour constitutionnelle².

2.5. 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 au projet. En effet, la section de législation est d’avis que le projet à l’examen 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 3 juillet 1978 même, plus particulièrement les dispositions de celle-ci qui concernent les délais de préavis pour les travailleurs.

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

FORMALITÉS

3. 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.

Cet examen n'a sans doute pas encore eu lieu et le cas échéant, devra donc encore être effectué. 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, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. L'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, il faut renoncer, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME