KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.704/1/V
VAN 19 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 16 juli 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 wijziging van het stelsel van loopbaanonderbreking voor wat de openbare sector betreft’, 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

> “de begrotingsnotificatie van 2012 voorziet dat de leeftijd voor de toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor het systeem eindeloopbaan zo snel mogelijk verhoogd wordt van 50 jaar naar 55 jaar in de openbare sector, om de voorziene besparing van 52 miljoen euro in de onderbrekingsuitkeringen in 2012 te realiseren, dat werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels; dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tijdig de nodige aanpassingen moet kunnen doorvoeren om deze maatregel zo snel mogelijk te laten starten”.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging op het vlak van de eindeloopbaanregeling van een aantal koninklijke besluiten in verband met het stelsel van loopbaanonderbreking. De instapleeftijd wordt verhoogd tot 55 jaar, maar in een beperkt aantal gevallen wordt die leeftijd op 50 jaar gehandhaafd, onder meer voor werknemers actief in een zwaar beroep.

4. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 99 van de ‘herstelwet houdende sociale bepalingen’ van 22 januari 1985 (hierna: herstelwet).

Die bepaling machtigt de Koning om de in de herstelwet opgenomen regeling betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan, eventueel mits aanpassing, uit te breiden tot bepaalde personeelscategorieën (onder meer het statutair personeel van de federale overheid en het personeel van het onderwijs). Bepaalde van de koninklijke besluiten die door het ontwerp worden gewijzigd, zijn op grond van, onder meer, dat artikel van de herstelwet aangenomen.

Nochtans is dat ene artikel niet de rechtsgrond voor alle bepalingen van het ontwerp. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op artikel 1 van het ontwerp. Artikel 1*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen' bepaalt dat de "werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst die tewerkgesteld zijn in de overheidsdiensten behorend tot het federaal administratief Openbaar Ambt (…) recht hebben op onderbreking van hun beroepsloopbaan of een vermindering met de helft van hun arbeidsprestaties, zoals bedoeld in hoofdstuk IV afdeling 5 van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, volgens de bepalingen van onderhavig besluit". Als artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot wijziging van artikel 8 van het besluit van 2 januari 1991, dat betrekking heeft op het recht op onderbrekingsuitkeringen, dan gebeurt dat op grond van artikel 102, § 1, tweede lid, van de herstelwet, dat de Koning de opdracht geeft om het bedrag van de uitkering bij vermindering van de arbeidsprestaties te bepalen, alsmede de nadere voorwaarden en regelen tot toekenning van deze uitkering.

In het eerste lid van de aanhef kan dan ook beter verwezen worden naar hoofdstuk IV, afdeling 5, van de herstelwet, in plaats van naar dat ene artikel ervan.

VORMVEREISTEN

5. Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt dat de initiële versie van het ontwerp in de loop van de behandeling ervan op een beperkt aantal punten is herzien. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 2 februari 2012 en het begrotingsakkoord is op 15 maart 2012 gegeven. Op 13 juni 2012 is het ontwerp aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening gestuurd en op 26 juni 2012 heeft het Gemeenschappelijk Comité voor alle Overheidsdiensten zich over de tekst ervan gebogen. Het is dan ook niet duidelijk of de Inspectie van Financiën de herwerkte versie onder ogen heeft gekregen en of over die versie opnieuw het akkoord van begroting is ingewonnen. Op dit punt dient daarom een voorbehoud te worden gemaakt.

6. 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. Zoals uit het meegestuurde DOEB-screeningsformulier blijkt, is dit gebeurd. In de aanhef van het ontwerp zal derhalve een verwijzing moeten worden toegevoegd, waaruit blijkt dat aan die formaliteit is voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 8, § 3, van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 wordt gesteld dat de lijst met zware beroepen waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat, jaarlijks wordt vastgesteld door de Minister van Werk “vertrekkende van de knelpuntberoepenlijsten van de Gewesten”.[1] Ter wille van de rechtszekerheid zal moeten worden verduidelijkt wat daarmee precies wordt bedoeld en inzonderheid of en in welke mate die lijsten daardoor enige dwingende kracht krijgen.

8. Met de vorige opmerking en met de vraag welke beoordelingsbevoegdheid aan de Minister van Werk wordt gelaten, hangt samen de vraag of deze delegatie verenigbaar kan worden geacht met artikel 108 van de Grondwet. Volgens dat artikel is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Bovendien is die delegatie onverenigbaar met de bevoegdheidstoewijzingen in hoofdstuk IV, afdeling 5, van de herstelwet, krachtens welke bepalingen het regelen van een aantal elementen dient te gebeuren “bij een in Ministerraad overlegd [koninklijk] besluit”. Wanneer de wetgever aan een opdracht van bevoegdheid aan de Koning het vereiste van overleg

[1] Volgens de ontworpen bepaling gebeurt die vaststelling “na onderhandeling met het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten en na unaniem advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en het advies van het Comité Overheidsbedrijven”.

in de Ministerraad verbindt, is een subdelegatie aan een minister hiermee uiteraard onverenigbaar omdat daardoor het door de wetgever vereiste van dat overleg wordt omzeild.

9. De twee voorgaande opmerkingen gelden eveneens voor de andere in het ontwerp voorkomende ontworpen bepalingen waar hetzelfde probleem zich stelt.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.704/1/V
DU 19 JUILLET 2012

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 16 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant le système d'interruption de carrière pour ce qui concerne le secteur public', a donné l'avis suivant :

10. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 circonstance que

> « de begrotingsnotificatie van 2012 voorziet dat de leeftijd voor de toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor het systeem eindeloopbaan zo snel mogelijk verhoogd wordt van 50 jaar naar 55 jaar in de openbare sector, om de voorziene besparing van 52 miljoen euro in de onderbrekingsuitkeringen in 2012 te realiseren, dat werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels; dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tijdig de nodige aanpassingen moet kunnen doorvoeren om deze maatregel zo snel mogelijk te laten starten ».

*

11. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

12. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier, en ce qui concerne le système de fin de carrière, un certain nombre d'arrêtés royaux relatifs au régime d'interruption de carrière. L'âge d'accession est porté à 55 ans, mais est maintenu à 50 ans dans un nombre de cas limités, notamment pour les travailleurs qui exercent un métier lourd.

13. Au premier alinéa du préambule du projet, il est fait référence, à titre de fondement juridique, à l'article 99 de la loi de redressement 'concernant des dispositions sociales' du 22 janvier 1985 (ci-après: loi de redressement).

Cette disposition habilite le Roi à étendre le régime de l'interruption de la carrière professionnelle, inscrit dans la loi de redressement, éventuellement moyennant adaptation, à certaines catégories de personnel (notamment le personnel statutaire de l'autorité fédérale et le personnel de l'enseignement). Certains des arrêtés royaux que le projet modifie, sont adoptés notamment sur la base de cet article de la loi de redressement.

Toutefois, le fondement juridique de toutes les dispositions du projet ne se trouve pas dans ce seul article. À titre d'exemple, on peut faire mention de l'article 1er du projet. L'article 1*bis*, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 'relatif à l'octroi d'allocations d'interruption' dispose que « les travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail qui sont occupés dans les services publics appartenant à la fonction publique administrative fédérale […] ont droit à une interruption de leur carrière ou à une réduction de moitié de leurs prestations de travail, telles que visées au chapitre IV, section 5 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, selon les dispositions du présent arrêté ». Si l'article 1er du projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 8 de l'arrêté du 2 janvier 1991, qui porte sur le droit aux allocations d'interruption, il se fonde alors sur l'article 102, § 1er, alinéa 2, de la loi de redressement, qui habilite le Roi à déterminer le montant de l'allocation en cas de réduction des prestations de travail ainsi que les conditions particulières et les modalités d'octroi de cette allocation.

Au premier alinéa du préambule, mieux vaudrait dès lors faire référence au chapitre IV, section 5, de la loi de redressement, au lieu du seul article de celle-ci.

FORMALITÉS

14. Il ressort des documents transmis au Conseil d'État que la version initiale du projet a été remaniée sur un nombre limité de points au cours de la discussion de celui-ci. L'avis de l'Inspection des Finances date du 2 février 2012 et l'accord budgétaire du 15 mars 2012. Le 13 juin 2012, le projet a été transmis au comité de gestion de l'Office national de l'emploi et le 26 juin 2012, le Comité commun à l'ensemble des services publics s'est penché sur le texte du projet. Par conséquent, on n'aperçoit pas si la version remaniée a été soumise à l'Inspection des Finances et si l'accord budgétaire a de nouveau été recueilli pour cette version. On formulera dès lors une réserve sur ce point.

15. Il découle de l'article 19/1, § 1er, 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 décision 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. Ainsi qu'il ressort du formulaire de screening d'EIDDD qui a été transmis, cette formalité a été accomplie. Au préambule du projet, il conviendra dès lors d'ajouter une référence indiquant que cette formalité a été accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

16. L'article 8, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 énonce que la liste de métiers lourds pour lesquels il existe une pénurie significative de main-d'œuvre est établie annuellement par le Ministre de l'Emploi « à partir des listes régionales des métiers en pénurie » [2]. Pour des motifs de sécurité juridique, il y aura lieu d'expliciter ce qu'il faut entendre précisément par là et plus particulièrement si une quelconque force obligatoire est ainsi conférée à ces listes et dans quelle mesure.

8. L'observation précédente et la question de savoir quel pouvoir d'appréciation est laissé au Ministre de l'Emploi sont liées à la question de savoir si cette délégation peut être réputée compatible avec l'article 108 de la Constitution. Selon cet article, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à cette règle de principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription précitée de la Constitution que pour autant que les délégations consenties consistent à attribuer le pouvoir de déterminer les mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détails.

En outre, cette délégation ne se concilie pas avec les attributions de compétences visées au chapitre IV, section 5, de la loi de redressement, selon lesquelles un certain nombre d'éléments doivent être réglés « par arrêté [royal] délibéré en Conseil des ministres ». Lorsque le législateur lie la délégation de pouvoir au Roi à la condition de délibération en Conseil des ministres, il la rend de toute évidence inconciliable avec la subdélégation faite à un ministre, dès lors qu'elle contourne la condition de cette délibération imposée par le législateur.

[2] Selon la disposition en projet, cette liste a été établie « après négociation avec le Comité commun à l'ensemble des services publics et après avis unanime du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi et l'avis de la Commission entreprises publiques ».

9. Les deux observations précédentes s’appliquent également aux autres dispositions en projet figurant dans le projet pour lesquelles se pose le même problème.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	J. CLEMENT, P. BARRA,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. BAERT.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN J. BAERT