



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.017/1
van 4 oktober 2012

avis 52.017/1
du 4 octobre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
opzeggingstermijnen voor de
werklieden, waarop
artikel 65/1 van de wet van
3 juli 1978 betreffende de
arbeidsovereenkomsten van
toepassing is, van de
ondernemingen die onder het
Paritair Comité voor het
bouwbedrijf
ressorteren (PC 124)'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les délais de préavis pour les
ouvriers, auxquels s'applique
l'article 65/1 de la loi du
3 juillet 1978 relative aux
contrats de travail, des
entreprises ressortissant à la
Commission paritaire de la
construction (CP 124)'

Op 10 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de werklieden, waarop artikel 65/1 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten van toepassing is, van de ondernemingen die onder het Paritair Comité voor het bouwbedrijf ressorteren (PC 124)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2012.

*

Le 10 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les délais de préavis pour les ouvriers, auxquels s'applique l'article 65/1 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, des entreprises ressortissant à la Commission paritaire de la construction (CP 124)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 octobre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jo BAERT et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 octobre 2012.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om voor de werklieden van de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor het bouwbedrijf (P.C. 124) te voorzien in specifieke opzeggingstermijnen die verband houden met de in de onderneming verworven anciënniteit, voor zover artikel 65/1 van de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten' op hen van toepassing is.

2.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat rechtsgrond ervoor wordt gezocht in de artikelen 61, § 1, en 64, van de wet van 3 juli 1978. Wat betreft artikel 61, § 1, kan worden verwezen naar de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft gemaakt nopens de mate waarin die wetsbepaling rechtsgrond kan bieden voor het vaststellen van specifieke opzeggingstermijnen die enkel verband houden met de verworven anciënniteit.¹ Er dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt bij het inroepen van die rechtsgrondbepaling. Artikel 64, derde lid, biedt rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp.

2.2. Artikel 5 van het ontwerp, dat geen betrekking heeft op het vaststellen van opzeggingstermijnen doch wel op het regelen van de aanvang van de opzeggingstermijn, vindt geen rechtsgrond in de voornoemde wetsbepalingen en dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten. Die aangelegenheid wordt overigens geregeld in de wet zelf (zie artikel 59, eerste lid, van de wet van 3 juli 1978).

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 met betrekking tot het voorliggende ontwerp nog niet plaatsgevonden en zal bijgevolg 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 afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

¹ Zie bijvoorbeeld advies 50.657/1 van 13 december 2011 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 maart 2012 'tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de werklieden van de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor de stoffering en de houtbewerking (P.C. 126)'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Artikel 4, 4, van het Europees Sociaal Handvest luidt:

“Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op een billijke beloning te waarborgen, verbinden de Partijen zich:

(...)

4. het recht van alle werknemers op een redelijke opzeggingstermijn bij beëindiging van hun dienstbetrekking te erkennen.”²

De vraag rijst in hoeverre de ontworpen regeling in overeenstemming kan worden geacht met artikel 4, 4, van het Europees Sociaal Handvest. Met betrekking tot de thans van kracht zijnde wettelijke regeling wordt in het rapport met conclusies over België van het Europees Comité voor sociale rechten van december 2010 immers het volgende gesteld:

“Nevertheless, the Committee notes that some categories of employees are left without adequate protection, as the maximum statutory notice period provided by the Employment Contracts Act is not in conformity with the Article 4, § 4 of the Revised Charter. Namely, 28 days’ notice is insufficient for workers with three or more years’ service (Conclusions XIV, Malta) and 56 days for workers with ten years’ service and more (Conclusions XIV-2, Italy).”³

Rekening houdende met deze conclusies, kan worden betwijfeld of de in artikel 3, eerste lid, a, b, en c, bepaalde opzeggingstermijnen als redelijk kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 4, 4, van het handvest.

5.1. De ontworpen regeling geldt enkel voor de arbeiders waarop artikel 65/1 van de wet van 3 juli 1978 van toepassing is. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat voor de andere arbeiders, met name die welke zijn aangeworven vóór 1 januari 2012, dezelfde regeling zou gelden als die welke thans is opgenomen in het koninklijk besluit van 13 januari 1982 ‘tot vaststelling van de opzeggingstermijnen in de ondernemingen die onder het Paritair Comité voor het bouwbedrijf ressorteren’.

5.2. Vraag is of het verschil in behandeling dat uit die werkwijze voortvloeit verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie. Weliswaar zou ter verantwoording daarvan kunnen worden aangevoerd dat dit verschil rechtstreeks voortvloeit uit het onderscheid dat tussen de twee categorieën van werknemers wordt gemaakt in de wet van 3 juli 1978, na de wijziging ervan bij de wet van 12 april 2011⁴. Met betrekking tot dat verschil in behandeling merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel het volgende op:

² Europees Sociaal Handvest (herzien); zie de wet van 15 maart 2002 ‘houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996’, B.S. 10 mei 2004.

³ European social charter (revised), European Committee for social rights, Conclusions.

⁴ Wet van 12 april 2011 ‘houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord’.

“De ontworpen maatregelen doen bovendien, wat de ontslagregeling betreft, een nieuw verschil in behandeling ontstaan tussen de categorieën van arbeiders en van bedienden onderling, al naargelang de uitvoering van de arbeidsovereenkomst een aanvang heeft genomen vóór of aanvangt vanaf 1 januari 2012. In het eerste geval blijft de huidige regeling van toepassing, in het tweede geval is de nieuw ontworpen regeling van toepassing. De invoering van dit verschil in behandeling kan bezwaarlijk worden opgevat als een in de tijd beperkte overgangsmaatregel, nu moet worden aangenomen dat bijvoorbeeld werknemers waarvan de uitvoering van de arbeidsovereenkomst een aanvang neemt net vóór 1 januari 2012 en die ononderbroken bij dezelfde werkgever worden tewerkgesteld, nog gedurende een lange tijdsspanne onder de huidige regeling zullen vallen. Behoudens eventueel latere maatregelen in de richting van een verdere harmonisatie tussen de huidige en de nieuwe regeling, waardoor de thans ontworpen maatregel wel degelijk zou kunnen worden opgevat als een in de tijd beperkte overgangsmaatregel, lijkt dit nieuw ingevoerde verschil in behandeling moeilijk te kunnen worden verantwoord.

Gelet hierop, is het zeer de vraag of de thans ontworpen maatregelen - en het gebrek aan andere maatregelen - in overeenstemming kunnen worden geacht met de hiervoor geschetste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.⁵ Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting dienaangaande een verantwoording op te nemen, waarbij bijvoorbeeld wordt aangegeven in welk ruimer kader de thans ontworpen maatregelen desgevallend moeten worden gesitueerd en op welke wijze de wetgever door deze en latere maatregelen geleidelijk beoogt te komen tot een volledige harmonisering van het arbeids- en sociaalrechtelijk statuut van de onderscheiden categorieën van werknemers, waarbij eventuele verschillen in behandeling niet langer zijn gebaseerd op het criterium van de aard van het werk dat door het Grondwettelijk Hof als niet objectief en redelijk te verantwoorden is bestempeld.”⁶

Eveneens in verband met de door de wet van 12 april 2011 op het vlak van de opzeggingstermijnen in de wet van 3 juli 1978 aangebrachte wijzigingen stelde het Grondwettelijk Hof dat “[de wet van 12 april 2011] getuigt van de uitdrukkelijke wil van de wetgever om stapsgewijs een verdere harmonisatie van de statuten van bedienden en arbeiders tot stand te brengen”.⁷ Op grond van hetzelfde arrest dient die verdere harmonisatie te worden gerealiseerd tegen uiterlijk 13 juli 2013.

5.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat voor het onderscheid dat wordt gemaakt tussen arbeiders op het vlak van de opzeggingstermijnen, naar gelang de datum waarop de uitvoering van de arbeidsovereenkomst een aanvang neemt, bezwaarlijk steun kan worden gevonden in het door de wet van 12 april 2011 in de wet van 3 juli 1978 ingevoerde onderscheid, nu het zeer de vraag is of laatstgenoemd onderscheid gehandhaafd kan blijven in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie. Aangezien voor het gemaakte onderscheid geen andere verantwoording voorhanden lijkt te zijn, dient dan ook op dat punt een ernstig voorbehoud te worden gemaakt bij de ontworpen regeling.

*

⁵ Zie onder 1.2 van het aangehaalde advies de verwijzing naar Grondwettelijk Hof, nr. 56/93 van 8 juli 1993, B.6.2.1, B.6.3.1, B.6.3.2 en Grondwettelijk Hof, nr. 84/2001, 21 juni 2001, B.4.

⁶ Adv. RvS 49.323/1, 3 maart 2011, over het voorontwerp dat later de wet van 12 april 2011 is geworden, *Parl. St. Kamer* 2010-2011, 53-1322/01, 54.

⁷ GwH nr. 125/2011, 7 juli 2011, B.3.3.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer, pour les ouvriers des entreprises qui ressortissent à la Commission paritaire de la construction (C.P. 124), des délais de préavis spécifiques liés à l'ancienneté acquise dans l'entreprise, pour autant que l'article 65/1 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' s'applique à ceux-ci.

2.1. Il ressort du première alinéa du préambule que le fondement juridique à cet effet est recherché dans les articles 61, § 1^{er}, et 64, de la loi du 3 juillet 1978. En ce qui concerne l'article 61, § 1^{er}, on peut se reporter à l'observation que le Conseil d'État, section de législation, a déjà formulée dans bon nombre d'avis concernant la mesure dans laquelle cette disposition légale peut procurer un fondement juridique à la fixation de délais de préavis spécifiques qui ne sont liés qu'à l'ancienneté acquise¹. Il s'impose dès lors d'émettre une réserve à propos de la disposition procurant le fondement juridique invoquée. L'article 64, alinéa 3, procure un fondement juridique à l'article 4 du projet.

2.2. L'article 5 du projet, qui ne porte pas sur la fixation de délais de préavis, mais détermine la date à laquelle le délai de préavis prend cours, ne trouve pas de fondement juridique dans les dispositions légales précitées et, partant, doit être omis du projet. Cette matière est d'ailleurs réglée dans la loi même (voir l'article 59, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978).

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de 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 pas encore été accompli en ce qui concerne le projet soumis pour avis et devra dès lors encore être réalisé. Si cet examen préalable révèle en outre 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 sont apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

¹ Voir par exemple l'avis 50.657/1 du 13 décembre 2011 sur le projet devenu l'arrêté royal du 4 mars 2012 'fixant les délais de préavis pour les [ouvriers des] entreprises ressortissant à la Commission paritaire de l'ameublement et de l'industrie transformatrice du bois (C.P. 126)'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. L'article 4, 4, de la Charte sociale européenne dispose:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, les Parties contractantes s'engagent:

(...)

4. à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi »².

Reste à savoir dans quelle mesure le régime en projet peut être considéré comme conforme à l'article 4, 4, de la Charte sociale européenne. Concernant le régime légal actuellement en vigueur, les conclusions du rapport au sujet de la Belgique du Comité européen des droits sociaux de décembre 2010 mentionnent ce qui suit:

«Néanmoins, le Comité considère que certaines catégories de travailleurs ne sont pas couverts de manière adéquate compte tenu du fait que le socle minimal garanti par la loi relative aux contrats de travail n'est pas conforme à l'article 4 § 4 de la Charte révisée. Il s'agit notamment d'un préavis de 28 jours qui n'est pas raisonnable pour le travailleur qui a trois ans et plus d'ancienneté (Conclusions XIV, Malte) et 56 jours pour le travailleur qui a dix ans (lire : ans) et plus d'ancienneté (Conclusions XIV-2 Italie) »³.

Compte tenu de ces conclusions, il est douteux que les délais de préavis fixés à l'article 3, alinéa 1^{er}, a, b, et c, peuvent être considérés comme raisonnables au sens de l'article 4, 4, de la charte.

5.1. Le régime en projet ne s'applique qu'aux ouvriers auxquels l'article 65/1 de la loi du 3 juillet 1978 est d'application. Selon le délégué, l'intention est d'appliquer aux autres ouvriers, à savoir ceux qui ont été engagés avant le 1^{er} janvier 2012, le même régime que celui qui est actuellement inscrit à l'arrêté royal du 13 janvier 1982 'fixant les délais de préavis pour les entreprises relevant de la Commission paritaire de la construction'.

5.2. La question se pose de savoir si la différence de traitement qui résulte de cette façon de procéder est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Certes, pour justifier cette différence, on pourrait faire valoir que celle-ci résulte directement de la distinction opérée entre les deux catégories de travailleurs dans la loi du 3 juillet 1978, après modification par la loi du 12 avril 2011⁴. Toutefois, en ce qui concerne cette différence de traitement, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit :

« En outre, en ce qui concerne le régime de licenciement, les mesures en projet instaurent une nouvelle distinction entre les catégories d'ouvriers et d'employés, selon que l'exécution du contrat de travail a commencé avant le 1^{er} janvier 2012 ou à partir de

² Charte sociale européenne (révisée); voir la loi du 15 mars 2002 'portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996', *M.B.* 10 mai 2004.

³ Charte sociale européenne (révisée), Comité européen des Droits sociaux, Conclusions.

⁴ 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'.

cette date. Dans le premier cas, le régime actuel reste en vigueur, dans le second, c'est le nouveau régime qui est applicable. L'instauration de cette différence de traitement peut difficilement être regardée comme une mesure transitoire limitée dans le temps, puisqu'il faut supposer que, par exemple, les travailleurs dont l'exécution du contrat de travail commence à courir juste avant le 1^{er} janvier 2012 et qui sont occupés de manière ininterrompue chez le même employeur, seront encore soumis au régime actuel pour une longue période. Sous réserve de l'adoption future d'éventuelles mesures visant à poursuivre l'harmonisation entre le régime actuel et le nouveau régime, qui permettrait de concevoir effectivement la mesure actuellement en projet comme une mesure transitoire limitée dans le temps, cette différence de traitement nouvellement instaurée paraît difficilement justifiable.

Pour cette raison, il n'est pas du tout certain que les mesures actuellement en projet – et l'absence d'autres mesures – puissent être jugées conformes à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle évoquée ci-dessus ⁵. Il est recommandé d'insérer une justification à cet égard dans l'exposé des motifs, en précisant par exemple le cadre plus large dans lequel situer éventuellement les mesures actuellement en projet et la manière dont le législateur entend parvenir, par l'adoption de ces mesures et de mesures ultérieures, à une harmonisation complète du statut des différentes catégories de travailleurs du point de vue du droit du travail et du droit social, les différences de traitement éventuelles ne reposant plus sur le critère de la nature du travail, dont la Cour constitutionnelle a jugé qu'il ne pouvait se justifier de manière objective et raisonnable » ⁶.

Également en ce qui concerne les modifications que la loi du 12 avril 2011 a apportées en matière de délais de préavis dans la loi du 3 juillet 1978, la Cour constitutionnelle a considéré que « [la loi du 12 avril 2011] témoigne de la volonté expresse du législateur de poursuivre, par étapes, l'harmonisation du statut des employés et des ouvriers » ⁷. En se fondant sur le même arrêt, il convient de finaliser cette harmonisation pour le 13 juillet 2013 au plus tard.

5.3. Il résulte de ce qui précède que la distinction opérée entre les ouvriers en matière de délais de préavis, selon la date à laquelle l'exécution du contrat de travail prend cours, peut difficilement s'appuyer sur la distinction introduite par la loi du 12 avril 2011 dans la loi du 3 juillet 1978, dès lors qu'il est fort douteux que la distinction précitée puisse être maintenue à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Étant donné qu'il ne semble pas exister d'autre justification pour la distinction opérée, le régime en projet appelle dès lors de sérieuses réserves sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ Voir au point 1.2 de l'avis cité la référence à la Cour constitutionnelle, n° 56/93 du 8 juillet 1993, B.6.2.1, B.6.3.1, B.6.3.2 et Cour constitutionnelle, n° 84/2001, 21 juin 2001, B.4.

⁶ Avis C.E. 49.323/1, 3 mars 2011, sur l'avant-projet devenu la loi du 12 avril 2011, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, 53-1322/01, 54.

⁷ C.C. n° 125/2011, 7 juillet 2011, B.3.3.