



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.150/1
van 5 april 2013

avis 53.150/1
du 5 avril 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 7, § 1, van de wet van
26 juli 1996 tot bevordering
van de werkgelegenheid en tot
preventieve vrijwaring van het
concurrentievermogen'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 7, § 1^{er},
de la loi du 26 juillet 1996
relative à la promotion de
l'emploi et à la sauvegarde
préventive de la compétitivité'

Op 2 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 april 2013. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2013.

*

Le 2 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 avril 2013. La chambre était composée de Bruno SEUTIN, conseiller d'État, président, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 avril 2013.

*

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 als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l’évolution du coût salarial est fixée pour deux ans.

Que le Gouverne[me]nt, suite à l’absence d’un consensus relatif à cette marge, doit fixer la marge à compter du 1^{er} janvier 2013 et étant donné que le premier trimestre de l’année 2013 est déjà écoulé, les entreprises doivent être informées rapidement de la norme maximale pour l’évolution du coût salarial qui sera d’application à partir du 1^{er} janvier 2013.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling voor de jaren 2013 en 2014 op 0% vast te leggen, vermeerderd, in voorkomend geval, met de aanpassing van de lonen aan de evolutie van de index en de baremieke verhogingen (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013 (artikel 2 van het ontwerp).

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Luidens artikel 2 van het ontwerp heeft het besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2013.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een

regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Terugwerkende kracht.

Uiteraard zal bij de beoordeling van het sanctioneerbaar karakter (administratieve geldboete) van een “overtreding” rekening gehouden worden met het tijdstip van de overtreding. Maar afgezien daarvan pleiten wij toch voor het behoud van de terugwerking tot 1 januari en wel om de volgende redenen:

a. De Wet van 26 juli 1996 heeft vanaf het begin een steeds terugkerende cyclus van twee volledige jaren (samenvallend met een IPA-periode) gevolgd. Alle sociale partners en individuele werkgevers en werknemers wisten dus reeds vóór 1 januari dat er een norm zou komen, zelfs indien er geen IPA zou gesloten worden. Het zou dus erg onvoorzichtig zijn akkoorden vanaf 1 januari te sluiten alsof een dergelijke norm er niet zou komen.

b. Deze informatie aan alle betrokkenen werd in elk geval nog verduidelijkt toen de Regering op 30 november 2012 in het kader van de door haar besliste relancemaatregelen, de sociale partners uitdrukkelijk aangemaand werden om in hun (nog steeds mogelijk IPA) de norm op 0% vast te leggen (buiten index en barema's) (cfr uittreksel notificatie MR 30 november punt 100 bijgevoegd).

c. De logica en interne samenhang van de wet van 26 juli 1996 vereisen dat om de naleving van de maximale loonmarge te verifiëren er telkens de loonkostontwikkeling van 24 maanden vergeleken wordt met deze van de voorafgaande 24 maanden. De toepassing van de wet wordt erg gehandicapt indien men de loonkostontwikkeling van bijvoorbeeld 20 maanden moet gaan vergelijken met deze van de 24 voorafgaande maanden.

d. Het feit dat de CRB bij gebrek aan gegevens vanwege de OESO zijn technisch verslag pas op 21 december kon uitbrengen en dat de sociale partners daardoor in hun afsluitende onderhandelingen eveneens achteruit geduwd werden, bracht ook noodzakelijk mee dat de mislukking van het IPA, het formuleren van een bemiddelingsvoorstel door de Regering en de formele afwijzing ervan door de sociale partners, ook pas later in de tijd konden plaats vinden.

Om al deze redenen wensen wij de terugwerkende kracht van het KB te behouden.”

Ondanks de verantwoording die hiervoor wordt gegeven, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, vast te stellen dat de ontworpen regeling niet kan worden ingepast in één van de gevallen waarin de terugwerkende kracht toelaatbaar kan worden geacht.

Daarenboven geldt het bezwaar tegen de terugwerkende kracht des te meer nu in artikel 9, § 1, vijfde lid, van de voornoemde wet van 26 juli 1996 wordt bepaald dat aan de werkgever die de marge voor de loonkostenontwikkeling overschrijdt, een administratieve geldboete van 250 tot 5000 euro kan worden opgelegd. Ook deze wetsbepaling staat eraan in de weg dat werkgevers met terugwerkende kracht verplichtingen worden opgelegd inzake de naleving van de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling en dat zij retroactief worden blootgesteld aan de betrokken administratieve geldboete.

Om die reden dient artikel 2 uit het ontwerp te worden weggelaten.¹

*

¹ Zie trouwens in die zin het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 maart 2011 ‘tot uitvoering van artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ waar in dat verband het volgende is opgemerkt: “In overeenstemming met een derde bemerking van de Raad van State wordt de terugwerkende kracht tot begin januari 2011 geschrapt. Dit besluit treedt daarom in werking op de dag dat het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Dit betekent dat conform artikel 9, § 1 van de wet van 26 juli 1996 de loonsverhogingen die de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling te boven gaan, ongeacht of zij vóór of na de datum van publicatie van dit KB in het BS overeengekomen werden, vanaf de datum van inwerkingtreding van het KB niet langer in overeenstemming zullen zijn met de voormelde wet en dit KB.” (Belgisch Staatsblad van 1 april 2011, blz. 21575).

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 comme suit :

« L'urgence est motivée par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée pour deux ans.

Que le Gouverne[me]nt, suite à l'absence d'un consensus relatif à cette marge, doit fixer la marge à compter du 1^{er} janvier 2013 et étant donné que le premier trimestre de l'année 2013 est déjà écoulé, les entreprises doivent être informées rapidement de la norme maximale pour l'évolution du coût salarial qui sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2013. »

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 0% pour les années 2013 et 2014 majorée, le cas échéant, de l'adaptation des salaires à l'évolution de l'index et des augmentations barémiques (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2013 (article 2 du projet).

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2013.

À cet égard, il convient de rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir s'il existe une base légale à cet effet, si la rétroactivité concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité ou, dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Interrogé sur la justification de cet effet rétroactif, le délégué a répondu ce qui suit :

« Terugwerkende kracht.

Uiteraard zal bij de beoordeling van het sanctioneerbaar karakter (administratieve geldboete) van een “overtreding” rekening gehouden worden met het tijdstip van de overtreding. Maar afgezien daarvan pleiten wij toch voor het behoud van de terugwerking tot 1 januari en wel om de volgende redenen:

a. De Wet van 26 juli 1996 heeft vanaf het begin een steeds terugkerende cyclus van twee volledige jaren (samenvallend met een IPA-periode) gevolgd. Alle sociale partners en individuele werkgevers en werknemers wisten dus reeds vóór 1 januari dat er een norm zou komen, zelfs indien er geen IPA zou gesloten worden. Het zou dus erg onvoorzichtig zijn akkoorden vanaf 1 januari te sluiten alsof een dergelijke norm er niet zou komen.

b. Deze informatie aan alle betrokkenen werd in elk geval nog verduidelijkt toen de Regering op 30 november 2012 in het kader van de door haar besliste relancemaatregelen, de sociale partners uitdrukkelijk aangemaand werden om in hun (nog steeds mogelijk IPA) de norm op 0% vast te leggen (buiten index en barema's) (cfr uittreksel notificatie MR 30 november punt 100 bijgevoegd).

c. De logica en interne samenhang van de wet van 26 juli 1996 vereisen dat om de naleving van de maximale loonmarge te verifiëren er telkens de loonkostontwikkeling van 24 maanden vergeleken wordt met deze van de voorafgaande 24 maanden. De toepassing van de wet wordt erg gehandicapt indien men de loonkostontwikkeling van bijvoorbeeld 20 maanden moet gaan vergelijken met deze van de 24 voorafgaande maanden.

d. Het feit dat de CRB bij gebrek aan gegevens vanwege de OESO zijn technisch verslag pas op 21 december kon uitbrengen en dat de sociale partners daardoor in hun afsluitende onderhandelingen eveneens achteruit geduwd werden, bracht ook noodzakelijk mee dat de mislukking van het IPA, het formuleren van een bemiddelingsvoorstel door de Regering en de formele afwijzing ervan door de sociale partners , ook pas later in de tijd konden plaats vinden.

Om al deze redenen wensen wij de terugwerkende kracht van het KB te behouden. »

Malgré la justification reproduite ci-dessus, le Conseil d'État, section de législation, se doit de constater que le régime en projet ne peut s'inscrire dans l'une des hypothèses permettant d'admettre la rétroactivité.

En outre, l'objection formulée à l'encontre de la rétroactivité est d'autant plus pertinente que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi précitée du 26 juillet 1996 dispose qu'une amende administrative de 250 à 5000 euros peut être infligée à l'égard de l'employeur qui dépasse la marge pour l'évolution du coût salarial. Cette disposition légale fait également obstacle à ce que des obligations soient imposées aux employeurs avec effet rétroactif en ce qui concerne le respect de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial et à ce qu'ils soient exposés rétroactivement à l'amende administrative en question.

Pour ces motifs, on supprimera l'article 2 du projet ¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Bruno SEUTIN

¹ Voir d'ailleurs dans ce sens le rapport au Roi concernant l'arrêté royal du 28 mars 2011 'portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité', dans lequel il est observé ce qui suit : « Conformément à la troisième observation du Conseil d'Etat, la rétroactivité de la loi à la date du 1^{er} janvier 2011 a été supprimée. Par conséquent, le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Cela signifie que conformément à l'article 9, § 1^{er} de la loi du 26 juillet 1996, les augmentations salariales qui dépassent la marge maximale pour l'évolution du coût salarial, qu'elles soient convenues avant ou après la date de la publication du présent A.R. au M.B., ne seront plus conformes avec l'A.R. précité à partir de la date de son entrée en vigueur. » (Moniteur belge du 1^{er} avril 2011, p. 21575).