



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.521/1
van 28 maart 2014

avis 55.521/1
du 28 mars 2014

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
3 juli 1978 betreffende de
arbeidsovereenkomsten'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
3 juillet 1978 relative aux
contrats de travail'

Op 26 februari 2014 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 28 maart 2014.

*

Le 26 février 2014, 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 avant-projet de loi 'modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 20 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 28 mars 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het voorontwerp, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de regeling betreffende het organiseren van opleidingen tijdens bepaalde periodes van tijdelijke werkloosheid, opgenomen in de artikelen 45 tot 51 van de programmawet van 27 december 2012, te vervangen door een nieuwe regeling.

Die nieuwe regeling heeft betrekking op de werkgevers die beroep doen op de regimes van schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of van invoering van een regime van gedeeltelijke arbeid ten gevolge van gebrek aan werk wegens economische oorzaken als bedoeld in de artikelen 51 en 77/4 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’. De werkgever die toepassing wil maken van deze arbeidsregimes, dient in de mededeling aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening aan te geven dat hij beschikt over een opleidingsplan. Indien het betrokken personeel de hoedanigheid van arbeider heeft en de werkgever vermeldt niet te beschikken over een opleidingsplan, kan hij enkel gebruik maken van de regeling van gedeeltelijke arbeid als bedoeld in artikel 51, § 3, tweede lid, van de wet van 3 juli 1978. Indien het betrokken personeel de hoedanigheid van bediende heeft en de werkgever vermeldt niet over een opleidingsplan te beschikken, kan hij enkel gebruik maken van de regeling van gedeeltelijke arbeid als bedoeld in artikel 77/4 van dezelfde wet. Aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om bepaalde categorieën van werkgevers vrij te stellen van de verplichting om te voorzien in een opleidingsplan.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Aangezien de artikelen 45 tot 50 van de programmawet van 27 december 2012 overeenkomstig artikel 51 van die wet in werking treden op een door de Koning te bepalen datum, en aan laatstgenoemde bepaling geen uitvoering is gegeven, moeten de in de voornoemde artikelen 45 tot 50 opgenomen wijzigingen worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad. Dit heeft tot gevolg dat bij het aanbrengen van de in het ontwerp opgenomen wijzigingen moet worden uitgegaan van de thans geldende tekst van de wet van 3 juli 1978, derhalve zonder rekening te houden met de in de voornoemde artikelen 45 tot 50 opgenomen wijzigingen. Het ontwerp zal in dat opzicht volledig moeten worden herwerkt. Bovendien verdient het ter wille van de rechtszekerheid aanbeveling om het ontwerp aan te vullen met een bepaling waarbij de artikelen 45 tot 51 van de programmawet van 27 december 2012 worden opgeheven.

Artikelen 4 en 7

4. De machtiging die in het ontworpen artikel 51, § 9, eerste lid, van de wet van 3 juli 1978 (artikel 4, 5°, van het ontwerp)² aan de Koning wordt verleend om bepaalde categorieën van werkgevers vrij te stellen van de naleving van de verplichting bedoeld in artikel 51, § 1, zesde lid, 3°, of § 2, zesde lid,³ is te ruim in het licht van de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht en dient nader te worden afgebakend.

5. Wat betreft de bepaling opgenomen in het ontworpen artikel 51, § 9, tweede lid, van de wet van 3 juli 1978 (artikel 4, 5°, van het ontwerp)⁴, dient te worden herinnerd aan de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt in advies 52.465/1 over het ontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 27 december 2012:

“De in dit hoofdstuk opgenomen wijzigingen van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ strekken ertoe, in het kader van de in die wet opgenomen regeling inzake tijdelijke werkloosheid, de werkgever aan te sporen om te voorzien in een opleidingsplan, waarvan de vorm en de inhoud, alsook het type van opleidingen die moeten verleend worden in uitvoering van dat plan, worden bepaald door de Koning.

In dat verband moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ de Gemeenschappen bevoegd zijn voor ‘de beroepsomscholing en –bijscholing’. Zo kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling, zoals ze thans voorligt, die bevoegdheid niet betreedt, zal er dienen voor gewaakt te worden dat dit eveneens het geval is bij het vaststellen van de

² Zie ook het ontworpen artikel 77/8, § 1, eerste lid, van dezelfde wet (artikel 7 van het ontwerp).

³ Op te merken valt dat laatstgenoemde bepaling twee verplichtingen bevat, waarbij moet worden aangenomen dat het de bedoeling is dat de Koning enkel kan vrijstellen van de verplichting inzake het beschikken over een opleidingsplan. De tekst moet in die zin worden aangepast.

⁴ Zie ook het ontworpen artikel 77/8, § 1, tweede lid, van dezelfde wet (artikel 7 van het ontwerp).

voornoemde uitvoeringsregeling.⁵ Het is bijgevolg eerst bij het voorleggen van die regeling dat de afdeling Wetgeving zich op volkomen wijze zal kunnen uitspreken over de verenigbaarheid van de regeling in zijn geheel met de bevoegdheidsverdelende regels.”⁶

6. De gemachtigde heeft het verschil tussen de regeling voor arbeiders (ontworpen artikel 51, § 10, tweede lid) en die voor bedienden (ontworpen artikel 77/8, § 2, tweede lid) als volgt verantwoord:

“La différence dont vous faites état repose sur les distinctions actuelles établies par la loi entre le ‘chômage économique’ ouvriers et le ‘chômage économique’ employés. Le second prévoit un quota annuel de semaines de chômage économique (maximum 16 ou 26 semaines selon qu’il s’agit d’une suspension totale ou d’un régime de travail à temps réduit - art. 77/7, al. 1^{er}, de la loi du 3/7/1978). Le premier quant à lui ne prévoit aucune limitation de ce genre. Le mécanisme visé aux articles 51, § 10, et 77/8, § 2, (en projet) est conçu en tenant compte de cette différence. Dans le cas des ouvriers, l’inapplication de la sanction est liée au nombre de communications faites par l’employeur à l’ONEm. Dans le cas des employés, elle est fonction du nombre de semaines déclarés dans les communications faites à l’ONEm.”

Uit die verantwoording blijkt dat het verschil tussen de twee regelingen rechtstreeks voortvloeit uit de verschillen tussen de stelsels van economische werkloosheid voor arbeiders en voor bedienden. Het verdient aanbeveling om die verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

*

⁵ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Het staat uiteraard niet aan de federale overheid om op grond van de ontworpen delegaties de organisatie van de beroepsomscholing en -bijscholing te regelen.

⁶ Adv.RvS 52.465/1 van 5 december 2012, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2561/1, 150.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation s'est en outre vue contrainte, même en ce qui concerne les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois, de se limiter à un examen sommaire de l'avant-projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de remplacer le régime relatif à l'organisation de formations durant certaines périodes de chômage temporaire, inscrit aux articles 45 à 51 de la loi-programme du 27 décembre 2012, par un nouveau régime.

Ce nouveau régime concerne les employeurs qui ont recours aux régimes de suspension de l'exécution du contrat de travail ou d'instauration d'un régime de travail à temps réduit à la suite d'un manque de travail résultant de causes économiques, visés aux articles 51 et 77/4 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail'. L'employeur qui souhaite faire application de ces régimes de travail doit indiquer dans la communication à l'Office national de l'Emploi qu'il dispose d'un plan de formation. Si le personnel concerné revêt la qualité d'ouvrier et l'employeur mentionne ne pas disposer d'un plan de formation, il ne peut recourir qu'au seul régime de travail à temps réduit visé à l'article 51, § 3, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1978. Si le personnel concerné revêt la qualité d'employé et l'employeur mentionne ne pas disposer d'un plan de formation, il ne peut recourir qu'au seul régime de travail visé à l'article 77/4 de la même loi. Le Roi est habilité à dispenser certaines catégories d'employeurs de l'obligation de prévoir un plan de formation.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Dès lors que, conformément à l'article 51 de la loi-programme du 27 décembre 2012, les articles 45 à 50 de celle-ci entrent en vigueur à une date à fixer par le Roi et que cette dernière disposition n'a pas été mise en œuvre, les modifications prévues par les articles 45 à 50 précités doivent être réputées ne jamais avoir produit leurs effets. Il en résulte que pour apporter les modifications prévues par le projet, il y a lieu de se baser sur le texte

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

actuellement en vigueur de la loi du 3 juillet 1978, sans tenir compte dès lors des modifications inscrites dans les articles 45 à 50 précités. Le projet devra être entièrement remanié de ce point de vue. En outre, il est recommandé, dans un souci de sécurité juridique, de compléter le projet par une disposition abrogeant les articles 45 à 51 de la loi-programme du 27 décembre 2012.

Articles 4 et 7

4. L'habilitation, octroyée au Roi par l'article 51, § 9, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 (article 4, 5°, du projet)², afin de dispenser certaines catégories d'employeurs du respect de l'obligation visée à l'article 51, § 1^{er}, alinéa 6, 3°, ou § 2, alinéa 6³, est trop large au regard des principes constitutionnels qui gouvernent la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et doit être mieux délimitée.

5. En ce qui concerne la disposition contenue à l'article 51, § 9, alinéa 2, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 (article 4, 5°, du projet)⁴, il convient de rappeler l'observation formulée par le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 52.465/1 sur le projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2012 :

« Les modifications de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', insérées dans ce chapitre, ont pour objet, dans le cadre du régime de chômage temporaire inscrit dans cette loi, d'inciter l'employeur à prévoir un plan de formation, dont la forme et le contenu ainsi que le type de formations qui doivent être dispensées en exécution de ce plan sont déterminés par le Roi.

À cet égard, il y a lieu de relever que selon l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés sont compétentes pour 'la reconversion et le recyclage professionnels'. Si on peut admettre que le régime en projet, tel qu'il est actuellement à l'examen, n'empiète pas sur cette compétence, il conviendra de veiller à ce que tel soit également le cas pour la fixation des règles d'exécution précitées⁵. Par conséquent, la section de législation ne pourra se prononcer pleinement sur la compatibilité de l'ensemble du régime avec les règles répartitrices de compétences qu'après avoir été saisie des règles précitées »⁶.

6. Le délégué a justifié la différence entre le régime pour les ouvriers (article 51, § 10, alinéa 2, en projet) et celui pour les employés (article 77/8, § 2, alinéa 2, en projet) comme suit :

« La différence dont vous faites état repose sur les distinctions actuelles établies par la loi entre le 'chômage économique' ouvriers et le 'chômage économique' employés. Le second prévoit un quota annuel de semaines de chômage économique (maximum

² Voir également l'article 77/8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la même loi (article 7 du projet).

³ Il est à noter que la disposition citée en dernier contient deux obligations, et qu'il faut considérer à cet égard qu'il est uniquement envisagé que le Roi puisse dispenser de l'obligation de disposer d'un plan de formation. On adaptera le texte dans ce sens.

⁴ Voir également l'article 77/8, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la même loi (article 7 du projet).

⁵ *Note 10 de l'avis cité* : De toute évidence, il n'appartient pas à l'autorité fédérale de régler l'organisation de la reconversion et du recyclage professionnels sur la base des délégations en projet.

⁶ Avis C.E. 52.465/1 du 5 décembre 2012, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 2561/1, 150.

16 ou 26 semaines selon qu'il s'agit d'une suspension totale ou d'un régime de travail à temps réduit - art. 77/7, al. 1^{er}, de la loi du 3/7/1978). Le premier quant à lui ne prévoit aucune limitation de ce genre. Le mécanisme visé aux articles 51, § 10, et 77/8, § 2, (en projet) est conçu en tenant compte de cette différence. Dans le cas des ouvriers, l'inapplication de la sanction est liée au nombre de communications faites par l'employeur à l'ONEm. Dans le cas des employés, elle est fonction du nombre de semaines déclarés dans les communications faites à l'ONEm ».

Il ressort de cette justification que la différence entre les deux régimes découle directement des différences entre les systèmes de chômage économique pour ouvriers et pour employés. Il est recommandé d'inscrire cette justification dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME