



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.086/1
van 19 mei 2014

avis 56.086/1
du 19 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 7 december 1992
betreffende de toekenning van
werkloosheidsuitkeringen in geval
van conventioneel brugpensioen,
van het koninklijk besluit van
3 mei 2007 tot regeling van het
stelsel van werkloosheid met
bedrijfstoeslag en van het
koninklijk besluit van 9 maart 2006
betreffende het activerend beleid
bij herstructurerings'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 7 décembre 1992
relatif à l'octroi d'allocations de
chômage en cas de prépension
conventionnelle, l'arrêté royal du
3 mai 2007 fixant le régime de
chômage avec complément
d'entreprise de l'arrêté royal du
9 mars 2006 relatif à la gestion
active des restructurations'

Op 17 april 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructurerings’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 mei 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 Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2014.

*

Le 17 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre d'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle, l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise de l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 mai 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 Paul DEPUYDT, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 2014.

*

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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, 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 uitvoering te geven aan een aantal wetsbepalingen die werden ingevoegd of gewijzigd bij de wet van 26 december 2013 ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen’. Het ontwerp beoogt daartoe diverse koninklijke besluiten te wijzigen.

Rechtsgrond voor die wijzigingen wordt geboden door de wetsbepalingen die worden vermeld in het eerste, het vierde en het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan het einde van het vierde lid van de aanhef – dat het derde lid dient te worden – schrijve men “betreffende het generatiepact, artikel 38, gewijzigd bij de wetten van 20 juli 2006 en 26 december 2013;”.

¹ De eerste zes leden van de aanhef dienen hiërarchisch en chronologisch in de juiste volgorde te worden weergegeven. Dat maakt dat na het huidige vijfde, eerste en vierde lid, het tweede, zesde en derde lid in die volgorde moeten worden vermeld in de aanhef.

Artikel 2

5. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp aan als volgt:

“In artikel 12^{sexies} van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 maart 2006 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 maart 2007, wordt paragraaf 4 vervangen als volgt:”.

Artikel 3

6. Men redigere de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp als volgt:

“In artikel 18 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 28 december 2011 en 10 juni 2013, wordt paragraaf 4 vervangen als volgt:”.

Artikel 4

7. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp aan als volgt:

“In artikel 15 van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructurerings, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 april 2009, worden het eerste en het tweede lid vervangen als volgt:”.

8. In het ontworpen artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 wordt aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening de bevoegdheid verleend om de procedure voor de terugbetaling vast te stellen. Dergelijke bevoegdheid is evenwel niet van een bijkomstige of zodanig technische aard dat zij kan worden gedelegeerd aan de voornoemde instelling. Minstens zouden de basisregels met betrekking tot dergelijke procedure in het ontwerp zelf moeten worden vastgelegd.

Artikel 5

9. In artikel 5 van het ontwerp wordt aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2014.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag 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 het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten of situaties worden aangetast.

Enkel indien de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast, kan deze doorgang vinden.

10. In hetzelfde artikel 5 wordt bepaald dat de ontworpen regeling van toepassing is “als de opzegging vanaf [1 januari 2014] wordt betekend”.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het temporeel toepassingsgebied van de ontworpen regeling zo nauwkeurig mogelijk te worden omschreven. Het is dan ook de vraag of de verwijzing naar de “betekening” van de opzegging van aard is om daaraan te beantwoorden en of het geen aanbeveling verdient om aan het einde van artikel 5 van het ontwerp te schrijven: “en is van toepassing als de opzegging overeenkomstig artikel 37 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten uitwerking heeft op of na 1 januari 2014”.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. 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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à un certain nombre de dispositions législatives qui ont été insérées ou modifiées par la loi du 26 décembre 2013 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement'. Le projet envisage de modifier différents arrêtés royaux à cet effet.

Ces modifications trouvent un fondement juridique dans les dispositions législatives mentionnées aux premier, quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. À la fin du quatrième alinéa du préambule – qui deviendra le troisième alinéa – on écrira « entre les générations, l'article 38, modifié par les lois des 20 juillet 2006 et 26 décembre 2013; ».

Article 2

5. La phrase liminaire de l'article 2 du projet sera adaptée comme suit :

« Dans l'article 12^{sexies} du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 9 mars 2006 et modifié par l'arrêté royal du 28 mars 2007, le paragraphe 4 est remplacé par ce qui suit : ».

¹ Les six premiers alinéas du préambule doivent être mentionnés dans un ordre hiérarchique et chronologique correct. Il s'ensuit qu'après les cinquième, premier et quatrième alinéas actuels, il faut mentionner, dans cet ordre, les deuxième, sixième et troisième alinéas dans le préambule.

Article 3

6. La phrase liminaire de l'article 3 du projet sera rédigée comme suit :

« Dans l'article 18 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, modifié par les arrêtés royaux des 28 décembre 2011 et 10 juin 2013, le paragraphe 4 est remplacé par ce qui suit : ».

Article 4

7. La rédaction de la phrase liminaire de l'article 4 du projet sera adaptée comme suit :

« À l'article 15 de l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations, modifié par l'arrêté royal du 22 avril 2009, les alinéas 1^{er} et 2 sont remplacés par ce qui suit : ».

8. L'article 15, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 9 mars 2006 habilite l'Office national de l'emploi à fixer la procédure de remboursement. Une telle compétence n'est cependant pas d'une nature subsidiaire ou d'une technicité telle qu'elle peut être déléguée à l'organisme précité. Le projet devrait à tout le moins fixer lui-même les règles de base d'une telle procédure.

Article 5

9. L'article 5 du projet fait rétroagir le dispositif au 1^{er} janvier 2014.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle 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 le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées.

10. Le même article 5 dispose que le dispositif en projet est d'application « lorsque le congé est notifié à partir [du 1^{er} janvier 2014] ».

Dans un souci de sécurité juridique, le champ d'application temporel du dispositif en projet doit être défini aussi précisément que possible. La question se pose dès lors de savoir si la référence à la « notification » du congé est de nature à satisfaire à cette exigence et s'il n'est pas recommandé de rédiger la fin de l'article 5 du projet comme suit : « et est d'application lorsque, conformément à l'article 37 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, le congé produit ses effets le 1^{er} janvier 2014 ou postérieurement ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME