



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.194/1
van 10 maart 2015

avis 57.194/1
du 10 mars 2015

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 3 maart 2015 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 5 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-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 10 maart 2015.

*

Le 3 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 5 mars 2015. 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

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 10 mars 2015.

*

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:

“Considérant que le Gouvernement doit veiller à la sauvegarde de la position concurrentielle de la Belgique par rapport aux États voisins et limiter les effets de l’augmentation de l’écart salarial entre la Belgique et ces derniers ;

Considérant que le Gouvernement entend dans son accord de gouvernement miser le plus possible sur la création d’emplois et le maintien de l’emploi et qu’un coût salarial trop élevé se traduit inévitablement par une perte d’emplois ;

Considérant que pour protéger l’emploi et donc en premier lieu les travailleurs, l’évolution des salaires doit être maîtrisée par le biais d’une modération salariale continue afin de permettre de résorber notre handicap salarial vis-à-vis de nos pays voisins ;

Considérant que la norme maximale pour l’évolution du coût salarial est fixée au terme de la procédure fixée par les articles 5 à 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l’emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, laquelle a pour point de départ le rapport technique sur les marges maximales disponibles pour l’évolution du coût salarial rédigé par le Conseil Central de l’Economie pour le 30 septembre au plus tard ;

Considérant que le Conseil Central de l’Economie n’a disposé que tardivement des données fournies par l’O.C.D.E. et qu’il n’a donc pu rendre public son rapport que le 22 décembre 2014 ;

Considérant que ce n’est qu’une fois que le rapport dont question ci-avant rédigé par le Conseil Central de l’Economie est rendu public que les partenaires sociaux disposent d’un délai de deux mois pour s’accorder sur les marges disponibles pour l’évolution du coût salarial ;

Considérant que les partenaires sociaux n’ont pas pu aboutir à un accord interprofessionnel tel que visé à l’article 6, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l’emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et qu’ils n’ont donc pas pu fixer les marges disponibles pour l’évolution du coût salarial dans le délai légal de deux mois ;

Considérant que le 30 janvier ils ont confirmé qu’ils ne souhaitent pas épuiser les deux mois dont question ci-avant et qu’ils ont constaté et signé une déclaration dans laquelle ils attestent l’impossibilité d’arriver à un accord interprofessionnel tel que visé à l’article 6, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l’emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. En conséquence le Gouvernement leur a présenté une proposition de médiation sur la marge maximale disponible pour l’évolution du coût salarial le 11 février 2015 ;

Considérant que lors d’une réunion entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux tenue le même jour, il a été constaté qu’aucun accord n’a été atteint sur la base de la proposition de médiation formulée ci-dessus, de sorte que le Gouvernement lui-même peut fixer la marge maximale pour l’évolution du coût salarial sur base de l’article 7, § 1^{er}, de cette loi ;

Vu l’échec de l’accord constaté le 11 février 2015, le Gouvernement a donc entrepris des démarches afin de déterminer et fixer la marge maximale pour l’évolution du

coût salarial ;

Vu le retard pris dans la procédure occasionné notamment par la communication tardive du rapport établi par le Conseil Central de l'Économie et que l'année 2015 est déjà entamée ;

Vu la nécessité de publier le présent arrêté dans les plus brefs délais afin que les intéressés soient informés au plus vite de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial ;

Vu qu'il convient de garantir la sécurité juridique des conventions conclues entre les employeurs et travailleurs portant sur des éventuels accords relatifs aux rémunérations pour les années 2015 et 2016.”

*

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 VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling voor de jaren 2015 en 2016 vast te leggen. Voor het jaar 2015 bedraagt die marge 0% en voor het jaar 2016 0,50% “van de brutoloonmassa, totale kost voor de werkgever, alle lasten inbegrepen” (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp). De marge voor het jaar 2016 mag bovendien worden verhoogd met 0,30% “van de loonmassa in netto zonder bijkomende kosten voor de werkgever” (artikel 1, tweede lid). De aldus ontworpen regeling treedt in werking op de dag waarop het ontworpen besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 2).

3.2. In de aanhef van het ontwerp wordt erop gewezen dat de sociale gesprekspartners binnen de daarvoor vastgestelde wettelijke termijn geen interprofessioneel akkoord hebben bereikt dat de voornoemde marge vastlegt en dat evenmin het door de Regering voorgelegde bemiddelingsvoorstel inzake het vastleggen van de betrokken marge aanvaard werd door alle sociale gesprekspartners. Hierdoor is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’.

RECHTSGROND

4.1. Artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond wordt verwezen, luidt:

“Bij gebreke van een akkoord tussen de Regering en de sociale gesprekspartners, binnen een maand na het bijeenroepen van de sociale gesprekspartners voor overleg zoals bedoeld in artikel 6, § 3, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling overeenkomstig de voorwaarden voorzien in artikel 6, §§ 1 en 2, vastleggen, met als minimum de indexering en de baremieke verhogingen”.

Artikel 6, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet, luidt:

“§ 1. Om de twee jaar, vóór 31 oktober, worden, op basis van de verslagen bedoeld in de artikelen 4 en 5, in het interprofessioneel akkoord van de sociale gesprekspartners, onder meer werkgelegenheidsmaatregelen en de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling vastgelegd.

§ 2. De maximale marge voor de loonkostenontwikkeling houdt rekening met de loonkostenontwikkeling in de referentie-lidstaten zoals deze verwacht wordt voor de komende twee jaar van het interprofessioneel akkoord, maar bedraagt minimaal de indexering en de baremieke verhogingen.

De marge kan verminderd worden ten belope van de verschillen in loonkosten die voortvloeien uit een hogere loonkostenontwikkeling gedurende de twee voorgaande jaren dan deze in de referentie-lidstaten.

Niettegenstaande de correctie waarin het vorige lid voorziet, bevat de marge steeds ten minste de indexering en de baremieke verhogingen”.

Artikel 3, § 1, van de voornoemde wet luidt:

“De ontwikkeling van de werkgelegenheid en de loonkostenontwikkeling worden uitgedrukt in procentuele groeivoeten ten opzichte van de twee voorgaande jaren en de vooruitzichten voor de komende twee jaar en de toestand in de referentie-lidstaten”.

Artikel 2 van de voornoemde wet omschrijft de loonkostenontwikkeling als “de nominale verhoging van de gemiddelde loonkosten per werknemer in de privé-sector, uitgedrukt in voltijdse equivalenten en zo nodig gecorrigeerd door veranderingen in de gemiddelde jaarlijkse conventionele arbeidsduur, uitgedrukt in nationale munt, in België en in de referentie-lidstaten. Voor de loonsverhoging in België en in de referentie-lidstaten wordt uitgegaan van de gegevens en de vooruitzichten van de OESO”.

4.2. Getoetst aan de hiervoor geciteerde wetsbepalingen, wordt met het ontworpen besluit op twee punten een van die bepalingen afwijkende regeling ingevoerd.

Enerzijds wordt de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling afzonderlijk en verschillend vastgesteld voor het jaar 2015 en voor het jaar 2016, terwijl in de artikelen 3, § 1, en 6, §§ 1 en 2, van de wet van 26 juli 1996 wordt uitgegaan van het vaststellen van één maximale marge “voor de komende twee jaar”.

Anderzijds wordt, wat de loonkostenontwikkeling betreft, een onderscheid gemaakt tussen de “brutoloonmassa” (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp) en de “loonmassa in netto” (artikel 1, tweede lid), terwijl van dat onderscheid geen sprake is in de in artikel 2 van de voornoemde wet opgenomen omschrijving van het begrip “loonkostenontwikkeling”. Dat begrip moet integendeel, gelet op de omschrijving ervan, geacht worden enkel te refereren aan de brutoloonmassa.

4.3. Bij gebrek aan uitdrukkelijke machtiging daartoe, kan het vaststellen van de voornoemde afwijkingen niet geacht worden te behoren tot de bevoegdheid van de Koning, en dienen deze afwijkingen zaak te blijven van de wetgever. Zoals het ontworpen besluit thans voorligt, kan het dan ook volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen doorgang vinden.

Indien de steller van het ontwerp van mening blijft dat de ontworpen regeling wel degelijk in de voornoemde wetsbepalingen kan worden ingepast, verdient het aanbeveling om de redenen daartoe uiteen te zetten in een bij het ontworpen besluit te voegen verslag aan de Koning.

5. In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat, in overeenstemming met artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996, duidelijkheidshalve het best uitdrukkelijk wordt bepaald dat de vastgelegde maximale marge wordt vermeerderd, in voorkomend geval, met de aanpassing van de lonen aan de evolutie van de index en de baremieke verhogingen, zoals overigens ook het geval was in de vorige uitvoeringsbesluiten van die bepaling.

*

1. Selon 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 :

« Considérant que le Gouvernement doit veiller à la sauvegarde de la position concurrentielle de la Belgique par rapport aux États voisins et limiter les effets de l'augmentation de l'écart salarial entre la Belgique et ces derniers ;

Considérant que le Gouvernement entend dans son accord de gouvernement miser le plus possible sur la création d'emplois et le maintien de l'emploi et qu'un coût salarial trop élevé se traduit inévitablement par une perte d'emplois ;

Considérant que pour protéger l'emploi et donc en premier lieu les travailleurs, l'évolution des salaires doit être maîtrisée par le biais d'une modération salariale continue afin de permettre de résorber notre handicap salarial vis-à-vis de nos pays voisins ;

Considérant que la norme maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée au terme de la procédure fixée par les articles 5 à 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, laquelle a pour point de départ le rapport technique sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial rédigé par le Conseil Central de l'Economie pour le 30 septembre au plus tard ;

Considérant que le Conseil Central de l'Economie n'a disposé que tardivement des données fournies par l'O.C.D.E. et qu'il n'a donc pu rendre public son rapport que le 22 décembre 2014 ;

Considérant que ce n'est qu'une fois que le rapport dont question ci-avant rédigé par le Conseil Central de l'Economie est rendu public que les partenaires sociaux disposent d'un délai de deux mois pour s'accorder sur les marges disponibles pour l'évolution du coût salarial ;

Considérant que les partenaires sociaux n'ont pas pu aboutir à un accord interprofessionnel tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et qu'ils n'ont donc pas pu fixer les marges disponibles pour l'évolution du coût salarial dans le délai légal de deux mois ;

Considérant que le 30 janvier ils ont confirmé qu'ils ne souhaitent pas épuiser les deux mois dont question ci-avant et qu'ils ont constaté et signé une déclaration dans laquelle ils attestent l'impossibilité d'arriver à un accord interprofessionnel tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. En conséquence le Gouvernement leur a présenté une proposition de médiation sur la marge maximale disponible pour l'évolution du coût salarial le 11 février 2015 ;

Considérant que lors d'une réunion entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux tenue le même jour, il a été constaté qu'aucun accord n'a été atteint sur la base de la proposition de médiation formulée ci-dessus, de sorte que le Gouvernement lui-même peut fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial sur base de l'article 7, § 1^{er}, de cette loi ;

Vu l'échec de l'accord constaté le 11 février 2015, le Gouvernement a donc entrepris des démarches afin de déterminer et fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial ;

Vu le retard pris dans la procédure occasionné notamment par la communication tardive du rapport établi par le Conseil Central de l'Économie et que l'année 2015 est déjà entamée ;

Vu la nécessité de publier le présent arrêté dans les plus brefs délais afin que les intéressés soient informés au plus vite de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial ;

Vu qu'il convient de garantir la sécurité juridique des conventions conclues entre les employeurs et travailleurs portant sur des éventuels accords relatifs aux rémunérations pour les années 2015 et 2016 ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016, laquelle s'élève respectivement à 0 % et 0,50 % « de la masse salariale brute, le coût total pour l'employeur, toutes charges comprises » pour ces années (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet). La marge pour l'année 2016 peut en outre être augmentée de 0,30 % « de la masse salariale en net sans coûts supplémentaires pour l'employeur » (article 1^{er}, alinéa 2). Le dispositif ainsi conçu entre en vigueur le jour de la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge* (article 2).

3.2. Le préambule du projet indique que, dans le délai légal prévu à cet effet, les partenaires sociaux n'ont pas conclu d'accord interprofessionnel fixant la marge précitée et que la proposition de médiation présentée par le gouvernement relativement à la fixation de cette même marge n'a pas non plus été acceptée par l'ensemble des interlocuteurs sociaux. Dès lors, les conditions sont réunies pour appliquer 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'.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996, que le premier alinéa du préambule du projet vise à titre de fondement juridique, dispose :

« À défaut d'un accord entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux, dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation telle que prévue à l'article 6, § 3, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial, conformément aux conditions prévues à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, avec comme minimum l'indexation et les augmentations barémiques ».

L'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi précitée, dispose :

« § 1. Tous les deux ans, avant le 31 octobre, l'accord interprofessionnel des interlocuteurs sociaux fixe, sur la base des rapports visés aux articles 4 et [5], entre autres des mesures pour l'emploi et la marge maximale pour l'évolution du coût salarial.

§ 2. La marge maximale pour l'évolution du coût salarial tient compte de l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence telle qu'elle est prévue pour les deux années de l'accord interprofessionnel, mais correspond au moins à l'indexation et aux augmentations barémiques.

La marge peut être réduite à concurrence des écarts salariaux qui auraient résulté d'une hausse salariale supérieure à l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence au cours des deux années précédentes.

Nonobstant la correction visée à l'alinéa précédent, la marge contient toujours au minimum l'indexation et les augmentations barémiques ».

L'article 3, § 1^{er}, de la loi susmentionnée, dispose :

« L'évolution de l'emploi et l'évolution du coût salarial sont exprimées en taux de croissance en pourcentages par comparaison avec les deux années antérieures et les prévisions pour les deux années suivantes, ainsi qu'avec la situation dans les États membres de référence ».

L'article 2 de la loi précitée définit l'évolution du coût salarial comme étant « l'augmentation en termes nominaux du coût salarial moyen par travailleur dans le secteur privé, exprimé en équivalents temps plein et, le cas échéant, corrigé en fonction de modifications dans la durée annuelle moyenne conventionnelle de travail, exprimée en monnaie nationale, en Belgique et dans les États membres de référence. L'augmentation salariale en Belgique et dans les États membres de référence est basée sur les données et les prévisions de l'OCDE ».

4.2. Au regard des dispositions législatives précitées, l'arrêté en projet instaure un régime qui déroge sur deux points à ces dispositions.

D'une part, la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée distinctement et différemment pour l'année 2015 et pour l'année 2016, alors que les articles 3, § 1^{er}, et 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 26 juillet 1996 considèrent que la marge maximale est fixée « pour les deux années suivantes ».

D'autre part, en ce qui concerne l'évolution du coût salarial, une distinction est opérée entre la « masse salariale brute » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet) et la « masse salariale en net » (article 1^{er}, alinéa 2), alors que la définition de la notion d'« évolution du coût salarial » inscrite à l'article 2 de la loi susmentionnée ne fait pas mention de cette distinction. Compte tenu de sa définition, cette notion doit au contraire être réputée comme se référant uniquement à la masse salariale brute.

4.3. En l'absence d'une habilitation expresse en ce sens, on ne peut pas considérer que la fixation des dérogations précitées relève de la compétence du Roi, ces dérogations devant rester du ressort du législateur. Le Conseil d'État, section de législation, estime dès lors que l'arrêté en projet ne peut être concrétisé dans sa rédaction actuelle.

Si l'auteur du projet estime néanmoins que le dispositif en projet peut effectivement s'inscrire dans les dispositions légales précitées, il est recommandé d'en exposer la justification dans un rapport au Roi qui sera joint à l'arrêté en projet.

5. À titre subsidiaire, on peut encore observer que par souci de clarté, il serait préférable de prévoir expressément, conformément à l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996, que la marge maximale fixée est augmentée, le cas échéant, de l'adaptation des salaires à l'évolution de l'index et des augmentations barémiques, comme c'était du reste également le cas dans les précédents arrêtés d'exécution de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME