



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.195/1
van 11 maart 2015

avis 57.195/1
du 11 mars 2015

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
verbetering van de
werkgelegenheid'

un avant-projet de loi
'concernant la promotion de
l'emploi'

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 voorontwerp van wet 'tot verbetering van de werkgelegenheid'.

Het voorontwerp 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 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 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 avant-projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi'.

L'avant-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 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 saut d’index prévu par ce projet de loi poursuit le même objectif que celui visé par le projet d’accord interprofessionnel 2015-2016, à savoir la réduction du handicap salarial de la Belgique par rapport à ses principaux partenaires commerciaux et qu’il fait partie d’un ensemble délicat de mesures sur lesquelles la paix sociale est basée à l’heure actuelle ;

Considérant que le projet d’accord interprofessionnel 2015-2016 a en outre été conclu tardivement. Ceci est dû au retard de publication du rapport du Conseil Central de l’Économie, lié à une disponibilité tardive des données internationales sur lesquels il est basé ;

Considérant que l’inflation du mois de février 2015 a été plus importante que prévu ;

Considérant qu’il y a une nécessité d’origine externe de faire entrer le saut d’index en vigueur aussi rapidement que possible et vu la nécessité d’effectuer les calculs de l’indexation des salaires d’avril 2015 sur base de l’indice santé lissé bloqué de mars 2015, dans le cas contraire les salaires d’un certain nombre de secteurs augmenteront plus rapidement que l’hypothèse qui était à la base du projet de l’accord interprofessionnel 2015-2016 ;

De cette manière, une différence de traitement entre les secteurs qui indexent plus rapidement et les autres secteurs, ainsi qu’un retard dans la résorption du handicap salarial, prévue pour 2015-2016, peut être évitée, étant donné que ceci est d’une importance cruciale dans la restauration de la compétitivité des entreprises et la protection de l’emploi, deux objectifs primordiaux de la politique fédérale ;

De plus, une publication rapide est essentielle, étant donné que les partenaires sociaux doivent disposer de l’information nécessaire dans les meilleurs délais au départ des négociations sectorielles menées dans le cadre du projet d’accord interprofessionnel 2015- 2016 ;

De plus, suite à l’arrêt de la Cours Constitutionnelle n° 154/2014 du 23 octobre 2014, la clarté juridique doit être faite aussi rapidement que possible concernant le volet augmentation des efforts de formation sectoriels de sorte qu’il soit évité que les négociations sectorielles et la conclusion des accords biannuels soient mis à mal ;

Qu’en fin il convient de mentionner que la rédaction des textes et le respect des étapes de la procédure ont été effectués rapidement après la signature de l’accord interprofessionnel 2015-2016 par cinq des six organisations ;

Que l’urgence relative aux dispositions qui soumettent les entreprises publiques à la loi du 26 juillet 1996 est motivée par le fait que l’accord du gouvernement considère la soumission des entreprises publiques économiques comme une priorité étant donné que ces entreprises ont un impact considérable sur le handicap salarial global dans notre pays.

C’est pour cela que le Gouvernement souhaite que ces entreprises soient soumises à la norme salariale pour les années 2015-2016. Etant donné que l’urgence a également

été demandée par le Gouvernement pour l'Arrêté Royal il est logique qu'elle soit également demandée pour ces dispositions.

Ces dispositions (articles 9 à 11 inclus) sont les seules qui doivent être réglées par une loi afin d'exécuter l'accord social sur le plan du bien-être. L'urgence est donc nécessaire à cause du lien avec les autres dispositions relatives au bien-être qui sont réglées par Arrêté Royal. Elles forment un tout et un certain nombre de dispositions doivent entrer en vigueur à partir d'avril 2015. L'approbation simultanée de toutes les dispositions relatives au bien-être et plus largement, de toutes les dispositions qui exécutent l'accord social, forme un élément essentiel et intégral de cet accord ;

La finalisation de la première phase de l'harmonisation des statuts des ouvriers et employés (articles 12 jusqu'au 20 inclus), pour laquelle les partenaires sociaux ont atteint un accord le 23 décembre 2014, constituait une condition nécessaire pour la conclusion de l'accord salarial du 6 février 2015. Lors de la conclusion de l'accord, l'exécution de la finalisation de l'harmonisation du statut unique des ouvriers et employés, a été considérée comme un élément de ce dernier.

L'urgence est motivée par ce contexte. De plus, la réglementation recouvre également le financement de la réduction pour les vacances annuelles qui doit entrer en vigueur au 1^{er} avril 2015. Afin d'éviter que l'Office National des vacances annuelles ne soit confronté à des problèmes de financement, il est nécessaire que les dispositions relatives au financement soient prises avec la rapidité nécessaire.

L'urgence relative à la demande d'avis concernant l'écart salarial (loi du 22.04.2012) (article 21) est motivée par le fait que le contrôle du caractère neutre du point de vue du genre des classifications de fonction comme prescrit par la loi, n'a pas pu être exécuté pour des raisons impérieuses (l'introduction tardive des classifications de fonction par les secteurs, approbation tardive de l'attribution du marché public désignant les experts pour effectuer le contrôle suite à la période de 'affaires courantes' en 2014), n'a pas pu avoir lieu dans le délai prévu par la loi. C'est pour cette raison que le délai qui est déjà expiré doit être de manière urgente prolongé jusqu'au 30 avril 2015. Les secteurs professionnels qui sont directement et immédiatement concernés, doivent en être informés aussi rapidement que possible ;

L'urgence relative à la demande d'avis relativement au travail du samedi dans la construction (article 22) est basée sur le fait que les partenaires sociaux siégeant au sein de la Commission paritaire de la construction ont formulé par avis unanime le 4 décembre 2014 une demande de modification de l'article 7, § 2 de l'Arrêté Royal n° 2013 du 26 septembre 1983 relatif au temps de travail dans les entreprises qui ressortissent de la commission paritaire pour les entreprises de construction. Cette demande est urgente afin d'autoriser sans délai au sein des entreprises de construction plus de flexibilité afin que les prestations d'emploi dans ce secteur important puissent être préservées au maximum ;

Que par conséquent, tous ces éléments justifient que le projet doit pouvoir être déposé au Parlement dans les plus brefs délais après avis de Conseil d'État ;”.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt in hoofdzaak het opleggen van nieuwe regels inzake loonmatiging. Daartoe worden in het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’ de gezondheidsindex en de afgevlakte gezondheidsindex gedefinieerd en wordt de afgevlakte gezondheidsindex gedurende een bepaalde periode geblokkeerd. Deze afgevlakte gezondheidsindex moet worden toegepast ten aanzien van alle lonen, wedden, toelagen, premies en vergoedingen, waarvoor in een koppeling aan een prijsindex is voorzien. Daarnaast wordt de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ aangepast, om de krachtens deze wet bepaalde maximale marge voor de loonkostenontwikkeling van toepassing te maken op de economische overheidsbedrijven.

Op de tweede plaats beoogt het ontwerp de uitvoering van het sociaal akkoord 2015-2016, door maatregelen inzake de opschorting van de verplichting inzake investeringen in opleiding, inzake de berekening van de vergoedingen en de sociale zekerheidsbijdragen in het kader van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en de wetten ‘betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit’, gecoördineerd op 3 juni 1970, en, ten slotte, inzake een verdere harmonisering van het statuut van arbeiders en bedienden op het vlak van werkloosheidsvergoedingen, jaarlijkse vakantie en de carenzdag.

Daarnaast bevat het ontwerp ook een aanpassing van de wet van 22 april 2012 ‘ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen’ en een wijziging van de regeling inzake het zaterdagwerk in de bouwsector.

BEVOEGDHEID

4. De bevoegdheid om de ontwikkeling en de aanpassing van bedragen te koppelen aan een bepaalde index, komt in beginsel toe aan de overheid die materieel bevoegd is om regelgevend op te treden ten aanzien van deze bedragen. Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat “een indexeringsmechanisme (...) niet [kan] worden beschouwd als een aangelegenheid op zich maar wel als een instrument dat de wetgever en de decreetgever, elk wat hem betreft, kunnen hanteren, voor zover zij handelen binnen hun respectieve bevoegdheden”.²

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

² GwH 14 oktober 1999, nr. 109/99, B.3.6.

5. Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals vervangen bij artikel 18, 1°, van de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, is alleen de federale overheid bevoegd voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d) [inzake de energietarieven]”.

De federale overheid beschikt op grond daarvan over een algemene bevoegdheid om het “prijs- en inkomensbeleid” op een algemene en uniforme wijze te regelen. Zonder op een specifieke wijze de prijzen en inkomens in bepaalde domeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren te regelen, kan de federale overheid voor alle inkomens en prijzen die aan een prijsindex gekoppeld worden de koppeling aan de door haar gedefinieerde gezondheidsindex opleggen. Het uitoefenen van deze algemene bevoegdheid veronderstelt een doelstelling die verantwoordt waarom een algemene en uniforme regeling nodig is.³

6. Het ontworpen artikel 3bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993 (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt op algemene wijze dat de afgevlakte gezondheidsindex in aanmerking moet worden genomen voor de lonen, de wedden, de toelagen, de premies en de vergoedingen in alle wettelijke en reglementaire bepalingen, in de bepalingen van individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten, in alle andere akkoorden tussen werkgever en werknemer en in alle unilaterale beslissingen van de werkgever die voorzien in een koppeling aan een prijsindex. Door het op die wijze opleggen van de afgevlakte gezondheidsindex, wordt ook de tijdelijke blokkering van deze index, waarin is voorzien in de ontworpen artikelen 2ter en 2quater van het koninklijk besluit van 24 december 1993, op algemene wijze van toepassing.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 maakt de koppeling van de lonen aan het indexcijfer op algemene wijze van toepassing op de werknemers en werkgevers gebonden door een arbeidsovereenkomst en het personeel van alle overheden, zowel de federale overheden als de overheden van de gemeenschappen en de gewesten. De algemene formulering van artikel 3bis, met onder meer een algemene verwijzing naar “alle wettelijke en reglementaire bepalingen” moet ook in die zin begrepen worden. De formulering van het ontworpen artikel 3bis maakt dat de afgevlakte gezondheidsindex wordt opgelegd voor de erin bedoelde lonen, wedden, toelagen, premies en vergoedingen, maar maakt deze index als zodanig niet van toepassing op de sociale uitkeringen, en dit in tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting vooropgesteld wordt.

Het aldus in de tekst van het ontwerp omschreven toepassingsgebied heeft in ieder geval betrekking op “inkomens”, in de zin van het begrip “inkomensbeleid”, zodat het ontworpen artikel 3bis in beginsel in overeenstemming kan worden geacht met de federale bevoegdheid inzake het inkomensbeleid, zoals ook door het Grondwettelijk Hof werd bevestigd.⁴

³ Zoals, op het vlak van het prijsbeleid, de bestrijding van de inflatie of de vrijwaring van de mededinging, zie *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 273.

⁴ Zie GwH 2 maart 1995, nr. 21/95, B.7-B.9.

7. Artikel 4 van het ontwerp bevat een autonome bepaling die bepaalt dat in “alle wettelijke en reglementaire bepalingen” en in alle overeenkomsten ongeacht de aard van die overeenkomsten de uitdrukking “het prijsindexcijfer dat daartoe berekend en benoemd wordt” gelezen moet worden als “de gezondheidsindex”, zoals bepaald in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993. Bedoeld is bijgevolg de gezondheidsindex, niet de afgevlakte, tijdelijk geblokkeerde, gezondheidsindex. Artikel 4 van het ontwerp geldt niet voor de gevallen die reeds bedoeld worden in het ontworpen artikel 3bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993.

Uit de memorie van toelichting kan afgeleid worden dat deze bepaling begrepen moet worden als een verduidelijkende bepaling, die slechts een declaratoir karakter heeft.

Deze bepaling moet bevoegdheidsconform worden gelezen en kan derhalve slechts betrekking hebben op bedragen in aangelegenheden die tot de eigen bevoegdheden van de federale overheid behoren.

In dit verband moet evenwel vastgesteld worden dat de gemeenschappen en gewesten in hun regelgeving vaak de evolutie van een bedrag koppelen aan het prijsindexcijfer dat berekend wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’. Binnen hun eigen bevoegdheid en ten aanzien van hun eigen regelgeving hanteren zij aldus een “dynamische verwijzing” naar het federaal geregelde prijsindexcijfer. Die “dynamische verwijzing” houdt in dat wanneer de federale regelgeving op dat vlak wordt gewijzigd (zoals het geval is met artikel 2 van het ontwerp), ook de wijze van indexering zoals bepaald in de gemeenschaps- en gewestregelegeving, gewijzigd wordt. Gelet op hun eigen materiële bevoegdheid en de mogelijkheid van het gebruik van het instrument van de indexering, kunnen zij evenwel een einde maken aan de verwijzing naar het (gewijzigde) federale indexeringsmechanisme.

Artikel 6

8. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp wordt verwezen naar het niet naleven van artikel 5bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993. Dit artikel 5bis bestaat evenwel niet, en het wordt evenmin ingevoegd door het voorliggende ontwerp. Artikel 6 van het ontwerp moet bijgevolg worden geschrapt.

Artikel 18

9. Artikel 18 van het ontwerp wijzigt artikel 4, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 15 januari 1971 ‘tot vaststelling van nadere toepassingsregelen voor de werkgevers en voor de handarbeiders van de diamantnijverheid en -handel, van de wetgeving betreffende de jaarlijkse vakantie der loonarbeiders’.

De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor

zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel sterk af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen. Dit is vooral ongelukkig omdat door het ontwerp slechts één specifieke bepaling in het koninklijk besluit van 15 januari 1971 wordt ingevoegd. Bovendien machtigt de ontworpen bepaling de Koning om in de ontworpen regelingen wijzigingen aan te brengen (namelijk het verminderen van de ontworpen bijdragevoeten). De Koning beschikt thans echter reeds over die bevoegdheid, zoals hij thans reeds de ontworpen bepaling kan vastleggen, op grond van de wettelijke bepalingen die de rechtsgrond vormen voor het koninklijk besluit van 15 januari 1971.⁵

Artikel 18 kan bijgevolg beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 19

10. Artikel 19, § 2, van het ontwerp machtigt de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, verschillende bestaande wetten “in overeenstemming (te) brengen met de wijziging van artikel 38, § 3, 8°, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers waarbij de bijdragen inzake jaarlijkse vakantie worden verminderd”.

Het is onduidelijk waarop de verwijzing naar de wijziging van genoemd artikel 38 van de wet van 29 juni 1981 betrekking heeft. Dit artikel 38 wordt immers niet gewijzigd door het onderhavige voorontwerp van wet. Indien het de bedoeling is te verwijzen naar de vermindering van de bijdragen inzake jaarlijkse vakantie in uitvoering van artikel 38, § 3, 8°, van de wet van 29 juni 1981, beantwoordt de tekst van artikel 19 van het ontwerp niet aan deze doelstelling.

Artikel 19 moet bijgevolg worden herschreven of worden geschrapt.

Artikel 23

11. Artikel 23 van het ontwerp bepaalt de inwerkingtreding van de wet, in beginsel op 29 maart 2015. Indien het ontwerp slechts bekrachtigd en afgekondigd zou worden na 29 maart 2015 moet op het volgende gewezen worden.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht.⁶ Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetten of

⁵ Zie met name artikel 19, § 3, van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 ‘betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers’.

⁶ Zie onder meer: GwH 20 mei 1998, nr. 49/98, B.4; GwH 9 februari 2000, nr. 17/2000, B.4; GwH 15 mei 2008, nr. 80/2008, B.4; GwH 13 januari 2011, nr. 3/2011, B.7.

decreten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang⁷ zoals bijvoorbeeld voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.⁸ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁹

Gevraagd naar de verantwoording voor een eventuele terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De wet treedt in werking op 29 maart 2015 omdat dit toelaat dat de Indexcommissie van eind maart zijn werkzaamheden correct kan uitvoeren. Aangezien de viermaandelijke gemiddelde gezondheidsindex wordt geblokkeerd op het niveau van februari, moet dit voor eind maart uitmonden in de publicatie van dit cijfer. Voor de parlementaire behandeling werd de hoogdringendheid gevraagd. Dit moet normaal toelaten dat de wet wordt goedgekeurd voor eind maart en derhalve is de inwerkingtreding op 29 maart niet retroactief.

Als de parlementaire behandeling langer zou duren, impliceert dit nog niet dat er daarom een retroactieve werking is. De blokkering van de viermaandelijke gezondheidsindex van maart op het niveau van februari heeft immers ten vroegste een effect op de lonen, wedden en uitkeringen eind april of ten vroegste midden april, wanneer deze worden berekend en uitbetaald. Voor de lonen geldt het volgende: indien het sectorale indexeringsmechanisme voorziet in een indexeringsmoment of minstens een indexeringsevaluatie in de maand april, zal daarbij uitsluitend of onder andere rekening worden gehouden met de viermaandelijke gezondheidsindex van maart. De wedden en uitkeringen op hun beurt worden aangepast indien de spilindex wordt overschreden. Het is ten vroegste eind april dat dit theoretisch een effect zou kunnen hebben: enkel wanneer de blokkering van de viermaandelijke gezondheidsindex in maart ervoor zou zorgen dat door die blokkering de spilindex niet wordt overschreden, betekent dit dat de aanpassing van de uitkeringen eind april niet zou plaatsvinden. Voor de wedden zou dit pas eind mei gebeuren, omdat deze twee maanden na de overschrijding van de spilindex worden aangepast.

We kunnen dus stellen dat voor de lonen, wedden en uitkeringen de inwerkingtreding op 29 maart, pas een effect zou hebben ten vroegste vanaf eind april. De eventuele retroactieve inwerkingtreding zou dus nooit tot gevolg hebben dat de uitwerking retroactief is, in de zin dat lonen, uitkeringen of wedden met terugwerkende kracht zouden worden gewijzigd.

Tenslotte kan de datum van inwerkingtreding worden verantwoord vanuit een aantal doelstellingen van algemeen belang. Vooreerst wenst de regering alle sectoren gelijk te behandelen. Het is immers niet denkbeeldig dat een aantal sectoren, bij een latere inwerkingtreding, in tussentijd hun spilindex zouden overschrijden waardoor zij, veel vroeger dan andere sectoren, met een loonaanpassing worden geconfronteerd. Ten tweede

⁷ Zie o.m. GwH 30 oktober 2012, nr. 137/2012, B.9.

⁸ Zie o.m. GwH 19 december 2001, nr. 159/2001, B.13.1.

⁹ Zie o.m. GwH 4 mei 2005, nr. 86/2005, B.6.1; GwH 19 april 2006, nr. 55/2006, B.6; GwH 4 maart 2008, nr. 41/2008, B.6.1; GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.29.1 en B.47.1; GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.3.2 en GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13.

hangt de indexsprong nauw samen met het loonakkoord dat de sociale partners bereiken en dat de regering uitvoert. De afgesproken loonontwikkeling moet, in combinatie met de indexsprong, toelaten om de loonkostenhandicap sterk te verminderen in de loop van de periode 2015-2016. Dit is essentieel voor de vrijwaring van het concurrentievermogen en de creatie van werkgelegenheid. Indien nu een aantal belangrijke sectoren een overschrijding van hun spilindex zouden kennen in het begin van deze periode, komt de realisatie van deze doelstelling in het gevaar. Ten derde is de inwerkingtreding van de indexsprong, gelet op het feit dat deze samenhangt met de afspraken rond de loonontwikkeling, zo snel mogelijk nodig om de sectorale onderhandelingen op te starten, die essentieel zijn in het bewaren van de sociale vrede. Ten vierde mag geen enkele risico genomen worden met de realisatie van de indexsprong voor wedden en uitkeringen, aangezien de budgettaire besparing die er het gevolg van is, een essentieel onderdeel uitmaakt van de structurele maatregelen uit de begroting voor 2015 en kadert binnen het begrotingstraject dat werd afgesproken met Europa in het kader van de realisatie van het stabiliteitsplan.”

Indien de ontworpen inwerkingtreding inderdaad niet tot gevolg heeft dat lonen, wedden, toelagen, premies en vergoedingen met terugwerkende kracht worden gewijzigd, lijkt de eventuele terugwerkende kracht van de inwerkingtreding te kunnen worden aanvaard.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 saut d'index prévu par ce projet de loi poursuit le même objectif que celui visé par le projet d'accord interprofessionnel 2015-2016, à savoir la réduction du handicap salarial de la Belgique par rapport à ses principaux partenaires commerciaux et qu'il fait partie d'un ensemble délicat de mesures sur lesquelles la paix sociale est basée à l'heure actuelle ;

Considérant que le projet d'accord interprofessionnel 2015-2016 a en outre été conclu tardivement. Ceci est dû au retard de publication du rapport du Conseil central de l'Économie, lié à une disponibilité tardive des données internationales sur lesquels il est basé ;

Considérant que l'inflation du mois de février 2015 a été plus importante que prévu ;

Considérant qu'il y a une nécessité d'origine externe de faire entrer le saut d'index en vigueur aussi rapidement que possible et vu la nécessité d'effectuer les calculs de l'indexation des salaires d'avril 2015 sur base de l'indice santé lissé bloqué de mars 2015, dans le cas contraire les salaires d'un certain nombre de secteurs augmenteront plus rapidement que l'hypothèse qui était à la base du projet de l'accord interprofessionnel 2015-2016 ;

De cette manière, une différence de traitement entre les secteurs qui indexent plus rapidement et les autres secteurs, ainsi qu'un retard dans la résorption du handicap salarial, prévue pour 2015-2016, peut être évitée, étant donné que ceci est d'une importance cruciale dans la restauration de la compétitivité des entreprises et la protection de l'emploi, deux objectifs primordiaux de la politique fédérale ;

De plus, une publication rapide est essentielle, étant donné que les partenaires sociaux doivent disposer de l'information nécessaire dans les meilleurs délais au départ des négociations sectorielles menées dans le cadre du projet d'accord interprofessionnel 2015-2016 ;

De plus, suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 154/2014 du 23 octobre 2014, la clarté juridique doit être faite aussi rapidement que possible concernant le volet augmentation des efforts de formation sectoriels de sorte qu'il soit évité que les négociations sectorielles et la conclusion des accords biannuels soient mis à mal ;

Qu'en fin il convient de mentionner que la rédaction des textes et le respect des étapes de la procédure ont été effectués rapidement après la signature de l'accord interprofessionnel 2015-2016 par cinq des six organisations ;

Que l'urgence relative aux dispositions qui soumettent les entreprises publiques à la loi du 26 juillet 1996 est motivée par le fait que l'accord du gouvernement considère la soumission des entreprises publiques économiques comme une priorité étant donné que ces entreprises ont un impact considérable sur le handicap salarial global dans notre pays.

C'est pour cela que le Gouvernement souhaite que ces entreprises soient soumises à la norme salariale pour les années 2015-2016. Étant donné que l'urgence a également été demandée par le Gouvernement pour l'arrêté royal il est logique qu'elle soit également demandée pour ces dispositions.

Ces dispositions (articles 9 à 11 inclus) sont les seules qui doivent être réglées par une loi afin d'exécuter l'accord social sur le plan du bien-être. L'urgence est donc nécessaire à cause du lien avec les autres dispositions relatives au bien-être qui sont réglées par arrêté royal. Elles forment un tout et un certain nombre de dispositions doivent entrer en vigueur à partir d'avril 2015. L'approbation simultanée de toutes les dispositions relatives au bien-être et plus largement, de toutes les dispositions qui exécutent l'accord social, forme un élément essentiel et intégral de cet accord ;

La finalisation de la première phase de l'harmonisation des statuts des ouvriers et employés (articles 12 jusqu'au 20 inclus), pour laquelle les partenaires sociaux ont atteint un accord le 23 décembre 2014, constituait une condition nécessaire pour la conclusion de l'accord salarial du 6 février 2015. Lors de la conclusion de l'accord, l'exécution de la finalisation de l'harmonisation du statut unique des ouvriers et employés, a été considérée comme un élément de ce dernier.

L'urgence est motivée par ce contexte. De plus, la réglementation recouvre également le financement de la réduction pour les vacances annuelles qui doit entrer en vigueur au 1^{er} avril 2015. Afin d'éviter que l'Office national des vacances annuelles ne soit confronté à des problèmes de financement, il est nécessaire que les dispositions relatives au financement soient prises avec la rapidité nécessaire.

L'urgence relative à la demande d'avis concernant l'écart salarial (loi du 22.04.2012) (article 21) est motivée par le fait que le contrôle du caractère neutre du point de vue du genre des classifications de fonction comme prescrit par la loi, n'a pas pu être exécuté pour des raisons impérieuses (l'introduction tardive des classifications de fonction par les secteurs, approbation tardive de l'attribution du marché public désignant les experts pour effectuer le contrôle suite à la période de 'affaires courantes' en 2014), n'a pas pu avoir lieu dans le délai prévu par la loi. C'est pour cette raison que le délai qui est déjà expiré doit être de manière urgente prolongé jusqu'au 30 avril 2015. Les secteurs professionnels qui sont directement et immédiatement concernés, doivent en être informés aussi rapidement que possible ;

L'urgence relative à la demande d'avis relativement au travail du samedi dans la construction (article 22) est basée sur le fait que les partenaires sociaux siégeant au sein de la Commission paritaire de la construction ont formulé par avis unanime le 4 décembre 2014 une demande de modification de l'article 7, § 2 de l'arrêté royal n° 2013 du 26 septembre 1983 relatif au temps de travail dans les entreprises qui ressortissent de la commission paritaire pour les entreprises de construction. Cette demande est urgente afin d'autoriser sans délai au sein des entreprises de construction plus de flexibilité afin que les prestations d'emploi dans ce secteur important puissent être préservées au maximum ;

Que par conséquent, tous ces éléments justifient que le projet doit pouvoir être déposé au Parlement dans les plus brefs délais après avis de Conseil d'État ; ».

*

2. En application de 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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise principalement à imposer de nouvelles règles en matière de modération salariale. À cet effet, l'indice santé et l'indice santé lissé sont définis dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays' et l'indice santé lissé est bloqué pendant une période déterminée. Cet indice santé lissé doit être appliqué à l'ensemble des rémunérations, traitements, sursalaires, primes et indemnités pour lesquels une liaison à un indice des prix est prévue. En outre, la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' est adaptée en vue de rendre la marge maximale pour l'évolution du coût salarial, fixée en vertu de cette loi, applicable aux entreprises publiques économiques.

Le projet vise en deuxième lieu à exécuter l'accord social 2015-2016 par des mesures relatives à la suspension de l'obligation en matière d'investissements en formation, des mesures relatives au calcul des indemnités et des cotisations de sécurité sociale dans le cadre de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971 et des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970, et, enfin, des mesures visant une plus grande harmonisation du statut des ouvriers et des employés dans le domaine des allocations de chômage, des vacances annuelles et du jour de carence.

Par ailleurs, le projet apporte également une adaptation à la loi du 22 avril 2012 'visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes' et une modification au régime du travail du samedi dans le secteur de la construction.

COMPÉTENCE

4. Le pouvoir de lier l'évolution et l'adaptation de montants à un index déterminé revient en principe à l'autorité qui est matériellement compétente pour réglementer ces montants. La Cour constitutionnelle a confirmé qu'« un mécanisme d'indexation ne peut (...) être considéré comme une matière en soi mais bien comme un instrument que le législateur fédéral et le législateur décrétoal peuvent utiliser, chacun pour ce qui le concerne, pour autant qu'ils agissent dans les limites de leurs compétences respectives »².

5. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', remplacé par l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', l'autorité fédérale est seule compétente pour « la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) [concernant les tarifs énergétiques] ».

L'autorité fédérale dispose sur cette base d'un pouvoir général pour régler de manière générale et uniforme la « politique des prix et des revenus ». Sans régler d'une manière spécifique les prix et revenus dans certains domaines relevant de la compétence des

² C.C., 14 octobre 1999, n° 109/99, B.3.6.

communautés ou des régions, l'autorité fédérale peut imposer pour tous les revenus et prix, liés à un indice des prix, la liaison à l'indice santé qu'elle définit. L'exercice de ce pouvoir général suppose un objectif justifiant la nécessité d'un régime générale et uniforme ³.

6. L'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 2003 (article 2 du projet) dispose de manière générale qu'il doit être tenu compte de l'indice santé lissé dans toutes les dispositions légales et réglementaires, dans toutes les dispositions figurant dans les conventions individuelles et collectives de travail, dans tous les autres accords entre l'employeur et le travailleur et toutes les décisions unilatérales de l'employeur qui prévoient une liaison des rémunérations, des traitements, des sursalaires, des primes et des indemnités à un indice des prix. En imposant de cette manière l'indice santé lissé, le blocage temporaire de cet indice, prévu par les articles 2ter et 2quater, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, s'applique également de manière générale.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 rend la liaison des salaires à l'indice applicable de manière générale aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de travail et au personnel de l'ensemble des autorités, tant fédérales que communautaires et régionales. La formulation générale de l'article 3bis, faisant notamment référence d'une manière générale à « toutes les dispositions légales et réglementaires », doit également être comprise en ce sens. Tel qu'il est rédigé, l'article 3bis en projet impose l'indice santé lissé aux rémunérations, traitements, sursalaires, primes et indemnités qui y sont visés, mais ne rend pas cet indice en tant que tel applicable aux allocations sociales, et ce contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs.

Le champ d'application ainsi défini dans le texte du projet porte de toute façon sur les « revenus », dans le sens de la notion « politique des revenus », de sorte que l'article 3bis en projet peut en principe être réputé conforme à la compétence fédérale en matière de politique des prix, comme l'a également confirmé la Cour constitutionnelle ⁴.

7. L'article 4 du projet comporte une disposition autonome qui prévoit que « [d]ans toutes les dispositions légales et réglementaires » et dans toutes les conventions, indépendamment de la nature de ces conventions, l'expression « l'indice des prix calculé et nommé à cet effet » doit être lue comme « l'indice santé », au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993. On vise par conséquent l'indice santé et pas l'indice santé lissé, temporairement bloqué. L'article 4 du projet ne s'applique pas aux cas que vise déjà l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

Il peut être déduit de l'exposé des motifs que cette disposition doit être comprise comme une disposition explicative, qui n'a qu'un caractère déclaratoire.

³ Comme, dans le domaine de la politique des prix, la lutte contre l'inflation ou la sauvegarde de la concurrence, voir *Doc. parl.*, Sénat, n° 5-2232/5, p.273.

⁴ Voir C.C., 2 mars 1995, n° 21/95, B.7-B.9.

Cette disposition doit être lue conformément aux règles répartitrices de compétences et ne peut par conséquent concerner que des montants dans des matières qui relèvent des compétences propres de l'autorité fédérale.

À ce propos, il faut cependant constater que, dans leur législation, les communautés et les régions lient souvent l'évolution d'un montant à l'indice des prix qui est calculé en vue de l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays'. Dans le cadre de leur compétence propre et à l'égard de leur propre législation, elles font ainsi usage d'« une référence dynamique » à l'indice des prix réglementé sur le plan fédéral. Cette « référence dynamique » implique que, lorsque la réglementation fédérale est modifiée en la matière (comme le prévoit l'article 2 du projet), les modalités d'indexation fixées par la réglementation communautaire et régionale se trouvent également modifiées. Eu égard à leur compétence matérielle propre et à la possibilité d'utiliser l'instrument de l'indexation, elles peuvent toutefois cesser de faire référence au mécanisme fédéral d'indexation (modifié).

Article 6

8. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet vise le non-respect de l'article 5bis de l'arrêté royal du 24 décembre 1993. Cet article 5bis est cependant inexistant et n'est pas non plus inséré par le projet à l'examen. L'article 6 du projet doit par conséquent être omis.

Article 18

9. L'article 18 du projet modifie l'article l'article 4, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 15 janvier 1971 'déterminant des modalités spéciales d'application aux employeurs et aux travailleurs manuels, de l'industrie et du commerce du diamant, de la législation relative aux vacances annuelles des travailleurs'.

Pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, la méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Ce procédé est toutefois fortement déconseillé. Il conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur. C'est particulièrement malheureux parce que le projet n'insère qu'une disposition spécifique dans l'arrêté royal du 15 janvier 1971. En outre, la disposition en projet habilite le Roi à apporter des modifications à la mesure en projet (à savoir la réduction des taux de cotisation en projet). Or, le Roi dispose déjà de ce pouvoir, les dispositions législatives qui constituent le fondement juridique de l'arrêté royal du 15 janvier 1971 lui permettant déjà de fixer la disposition en projet ⁵.

Mieux vaut par conséquent omettre l'article 18 du projet.

⁵ Voir notamment l'article 19, § 3, des lois coordonnées du 28 juin 1971 'relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés'.

Article 19

10. L'article 19, § 2, du projet autorise le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à « mettre [plusieurs lois existantes] en concordance avec la modification de l'article 38, § 3, 8°, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés réduisant les cotisations vacances annuelles ».

On n'aperçoit pas clairement ce que vise la référence à la modification de l'article 38 précité de la loi du 29 juin 1981. En effet, l'avant-projet de loi à l'examen ne modifie pas cet article 38. Si l'on entend viser la réduction des cotisations pour les vacances annuelles en exécution de l'article 38, § 3, 8°, de la loi du 29 juillet 1981, le texte de l'article 19 du projet ne répond pas à cet objectif.

L'article 19 doit dès lors être réécrit ou omis.

Article 23

11. L'article 23 du projet fixe l'entrée en vigueur de la loi, en principe au 29 mars 2015. Si le projet n'est sanctionné et promulgué qu'après le 29 mars 2015, l'attention doit être attirée sur ce qui suit.

Comme la Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le signaler à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois ou des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise⁶. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois ou des décrets ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général⁷, comme par exemple le bon fonctionnement ou la continuité du service public⁸. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁹.

⁶ Voir notamment : C.C., 20 mai 1998, n° 49/98, B. 4; C.C., 9 février 2000, n° 17/2000, B.4; C.C., 15 mai 2008, n° 80/2008, B.4; C.C., 13 janvier 2011, n° 3/2011, B.7.

⁷ Voir notamment C.C., 30 octobre 2012, n° 137/2012, B.9.

⁸ Voir notamment C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.1.

⁹ Voir notamment C.C., 4 mai 2005, n° 86/2005, B.6.1; C.C., 19 avril 2006, n° 55/2006, B.6; C.C., 4 mars 2008, n° 41/2008, B.6.1; C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.29.1 et B.47.1; C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, B.3.2 et C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13.

Interrogé sur la justification d'un éventuel effet rétroactif, le délégué a répondu ce qui suit :

« De wet treedt in werking op 29 maart 2015 omdat dit toelaat dat de Indexcommissie van eind maart zijn werkzaamheden correct kan uitvoeren. Aangezien de viermaandelijke gemiddelde gezondheidsindex wordt geblokkeerd op het niveau van februari, moet dit voor eind maart uitmonden in de publicatie van dit cijfer. Voor de parlementaire behandeling werd de hoogdringendheid gevraagd. Dit moet normaal toelaten dat de wet wordt goedgekeurd voor eind maart en derhalve is de inwerkingtreding op 29 maart niet retroactief.

Als de parlementaire behandeling langer zou duren, impliceert dit nog niet dat er daarom een retroactieve werking is. De blokkering van de viermaandelijke gezondheidsindex van maart op het niveau van februari heeft immers ten vroegste een effect op de lonen, wedden en uitkeringen eind april of ten vroegste midden april, wanneer deze worden berekend en uitbetaald. Voor de lonen geldt het volgende: indien het sectorale indexeringsmechanisme voorziet in een indexeringsmoment of minstens een indexeringsevaluatie in de maand april, zal daarbij uitsluitend of onder andere rekening worden gehouden met de viermaandelijke gezondheidsindex van maart. De wedden en uitkeringen op hun beurt worden aangepast indien de spilindex wordt overschreden. Het is ten vroegste eind april dat dit theoretisch een effect zou kunnen hebben: enkel wanneer de blokkering van de viermaandelijke gezondheidsindex in maart ervoor zou zorgen dat door die blokkering de spilindex niet wordt overschreden, betekent dit dat de aanpassing van de uitkeringen eind april niet zou plaatsvinden. Voor de wedden zou dit pas eind mei gebeuren, omdat deze twee maanden na de overschrijding van de spilindex worden aangepast.

We kunnen dus stellen dat voor de lonen, wedden en uitkeringen de inwerkingtreding op 29 maart, pas een effect zou hebben ten vroegste vanaf eind april. De eventuele retroactieve inwerkingtreding zou dus nooit tot gevolg hebben dat de uitwerking retroactief is, in de zin dat lonen, uitkeringen of wedden met terugwerkende kracht zouden worden gewijzigd.

Tenslotte kan de datum van inwerkingtreding worden verantwoord vanuit een aantal doelstellingen van algemeen belang. Vooreerst wenst de regering alle sectoren gelijk te behandelen. Het is immers niet denkbeeldig dat een aantal sectoren, bij een latere inwerkingtreding, in tussentijd hun spilindex zouden overschrijden waardoor zij, veel vroeger dan andere sectoren, met een loonaanpassing worden geconfronteerd. Ten tweede hangt de indexsprong nauw samen met het loonakkoord dat de sociale partners bereikten en dat de regering uitvoert. De afgesproken loonontwikkeling moet, in combinatie met de indexsprong, toelaten om de loonkostenhandicap sterk te verminderen in de loop van de periode 2015-2016. Dit is essentieel voor de vrijwaring van het concurrentievermogen en de creatie van werkgelegenheid. Indien nu een aantal belangrijke sectoren een overschrijding van hun spilindex zouden kennen in het begin van deze periode, komt de realisatie van deze doelstelling in het gevaar. Ten derde is de inwerkingtreding van de indexsprong, gelet op het feit dat deze samenhangt met de afspraken rond de loonontwikkeling, zo snel mogelijk nodig om de sectorale onderhandelingen op te starten, die essentieel zijn in het bewaren van de sociale vrede. Ten vierde mag geen enkele risico genomen worden met de realisatie van de indexsprong voor wedden en uitkeringen, aangezien de budgettaire besparing die er het gevolg van is, een essentieel onderdeel uitmaakt van de structurele maatregelen uit de begroting voor 2015 en kadert binnen het begrotingstraject dat werd afgesproken met Europa in het kader van de realisatie van het stabiliteitsplan ».

Si l'entrée en vigueur envisagée n'a effectivement pas pour effet de modifier des rémunérations, traitements, sursalaires, primes et indemnités avec effet rétroactif, l'éventuelle rétroactivité de l'entrée en vigueur semble pouvoir être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME