



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.852/1
van 10 april 2019

avis 65.852/1
du 10 avril 2019

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 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten 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 9 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 10 april 2019.

*

Le 3 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs 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 9 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 10 avril 2019.

*

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.

2. Zowel in de adviesaanvraag als in de aanhef van het ontwerp wordt het beroep op de spoedeisendheid als volgt verantwoord:

“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 rapport technique du Conseil central de l’économie (CCE) du 16 janvier 2019, actualisé le 22 février 2019, avec de nouveaux chiffres de la Commission européenne sur la croissance économique dans les pays voisins et de nouvelles prévisions d’inflation du Bureau du plan et de la Banque Nationale de Belgique fixe la marge maximale pour l’évolution du coût salarial à 1,1% pour la période 2019-2020;

Considérant qu’en l’absence d’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, le gouvernement, sur base de l’article 6, § 3, de cette loi, a proposé un projet de consensus sur la marge maximale pour l’évolution du coût salarial le 27 mars 2019 et qu’il a été formellement constaté lors d’une réunion entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux tenue le même jour qu’aucun accord n’a été atteint sur base de la proposition formulée, de sorte que le Gouvernement peut fixer la marge maximale pour l’évolution du coût salarial sur base de l’article 7, § 1^{er}, de cette loi;

Vu l’urgence motivée par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l’évolution du coût salarial est fixée pour une période de deux ans, que le Gouvernement, en l’absence d’un consensus sur cette marge, doit la fixer pour la période 2019-2020 et que les entreprises doivent être informées rapidement de la marge maximale du coût salarial qui sera d’application pour la période 2019-2020;

Vu que le 2^{ème} trimestre de l’année 2019 est déjà entamé et qu’il est essentiel que les partenaires sociaux puissent commencer leurs négociations en toute connaissance de cause.

Qu’il est donc essentiel qu’ils soient informés dans les plus brefs délais du pourcentage de la marge maximale pour l’évolution du coût salarial disponible”.

3. 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

5. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling voor de periode 2019-2020 vast te leggen op 1,1%.

6. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt er rechtsgrond gezocht in artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’, dat als volgt luidt:

“Bij gebrek aan een akkoord tussen de regering en de sociale gesprekspartners, binnen één maand na het bijeenroepen van de sociale gesprekspartners voor overleg als bedoeld in artikel 6, § 3, legt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling, overeenkomstig artikel 6, § 1 en § 2, vast, hetzij via twee jaarlijkse percentages, hetzij via één tweejaarlijks percentage.”

Het voorgelegde ontwerp bepaalt de maximale marge voor loonkostenontwikkeling via één tweejaarlijks percentage. Opdat het voorgelegde ontwerp effectief rechtsgrond kan vinden in de geciteerde bepaling, is vereist dat er geen “akkoord tussen de regering en de sociale gesprekspartners [is], binnen één maand na het bijeenroepen van de sociale gesprekspartners voor overleg als bedoeld in artikel 6, § 3” van de wet van 26 juli 1996 en dat de in het besluit voorziene maximale marge “overeenkomstig artikel 6, § 1 en § 2” van voormelde wet is bepaald.

Gevraagd om toe te lichten op welke wijze de zo-even geschetste voorwaarden zijn nageleefd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“- Le 16 janvier 2019, le CCE a publié son rapport fixant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 0,8%. Ce chiffre a ensuite été augmenté à 1,1% suite à une actualisation. Conformément à l'article 6 §1^{er} de la loi les partenaires sociaux se réunissent pour fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial. Ils ont pour ce faire 2 mois (article 6 § 3).

- Le 26 février 2019, les partenaires sociaux ont signé un projet d'AIP qui n'a pas recueilli l'accord de tous les partenaires sociaux.

- Le 27 mars 2019, vu le défaut d'accord dans les 2 mois de la publication du rapport du CCE, le Gouvernement a convoqué les partenaires sociaux et a proposé une médiation (confer également l'article 6 § 3).

- Vu qu'aucun consensus ne pouvait se dégager même en attendant le mois visé à l'article 7 § 1^{er} de la loi, les partenaires sociaux et le Gouvernement ont constaté le même jour soit le 27 mars 2019, qu'il n'était pas possible d'arriver à un accord et de fixer la marge salariale.

- Vu l'échec des négociations sur ce point, le Gouvernement a décidé de fixer la marge disponible dans un A.R. (article 7 § 1^{er} de la loi).

L'échec de l'accord sur la proposition de médiation du Gouvernement a été constaté dans l'écrit et [dans une] 'déclaration commune'".

De maximale marge voor de loonkostenontwikkeling die door het ontwerp wordt vastgesteld, bedraagt 1,1%. Overeenkomstig artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 26 juli 1996 bedraagt deze marge aldus niet meer dan de maximaal beschikbare marge zoals bedoeld in artikel 5, § 2, van de wet van 26 juli 1996. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven heeft het in artikel 5, § 2, bedoelde verslag uitgebracht en heeft in februari 2019 de maximaal beschikbare marge "geactualiseerd" naar 1,1%.¹

De artikelen 6, § 3 en 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 vereisen voor het bijeenroepen voor overleg van de sociale gesprekspartners door de regering respectievelijk het bij koninklijk besluit vastleggen van de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling dat "een gebrek aan consensus tussen de sociale gesprekspartners" respectievelijk "een gebrek aan akkoord tussen de regering en de sociale gesprekspartners" is vastgesteld. Dit gebrek aan consensus respectievelijk gebrek aan akkoord moet worden vastgesteld "binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van het verslag bedoeld in artikel 5, § 1" respectievelijk "binnen één maand na het bijeenroepen van de sociale gesprekspartners voor overleg".

Indien dit gebrek aan consensus respectievelijk aan akkoord ondubbelzinnig vaststaat voor het verstrijken van de termijn van twee maanden respectievelijk één maand, kan worden aangenomen dat de regering respectievelijk de Koning kan overgaan tot het bijeen roepen van de sociale gesprekspartners respectievelijk het nemen van het in artikel 7, § 1, bedoelde koninklijk besluit, zonder het verstrijken van die termijn te moeten afwachten.

Zoals blijkt uit het door de gemachtigde bezorgde document, hebben de sociale gesprekspartners op 27 maart 2019 in een gemeenschappelijk verklaring uitdrukkelijk vastgesteld dat geen akkoord kan worden bereikt over het bemiddelingsvoorstel dat door de regering in toepassing van artikel 6, § 3, van de wet van 26 juli 1996 werd voorgelegd. De Koning kan bijgevolg, in toepassing van artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996, overgaan tot het bij besluit vastleggen van de maximale marge van de loonkostenontwikkeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

7. In het kader van het onderzoek zoals bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State noopt het ontwerp niet tot het maken van verdere opmerkingen.

*

¹ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, "Actualisering van het Technisch verslag over de maximaal beschikbare marge ingevolge de herziening van de inflatie- en groeivoorzichten in februari 2019", Verslag CRB 2019-0440, https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2019-02-25-09-03-21_doc19440nl.pdf.

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

2. Tant la demande d'avis que le préambule du projet justifient le recours à l'urgence 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 rapport technique du Conseil central de l'économie (CCE) du 16 janvier 2019, actualisé le 22 février 2019, avec de nouveaux chiffres de la Commission européenne sur la croissance économique dans les pays voisins et de nouvelles prévisions d'inflation du Bureau du plan et de la Banque Nationale de Belgique fixe la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 1,1% pour la période 2019-2020;

Considérant qu'en l'absence d'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, le gouvernement, sur base de l'article 6, § 3, de cette loi, a proposé un projet de consensus sur la marge maximale pour l'évolution du coût salarial le 27 mars 2019 et qu'il a été formellement constaté lors d'une réunion entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux tenue le même jour qu'aucun accord n'a été atteint sur base de la proposition formulée, de sorte que le Gouvernement peut fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial sur base de l'article 7, § 1^{er}, de cette loi;

Vu l'urgence motivée par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée pour une période de deux ans, que le Gouvernement, en l'absence d'un consensus sur cette marge, doit la fixer pour la période 2019-2020 et que les entreprises doivent être informées rapidement de la marge maximale du coût salarial qui sera d'application pour la période 2019-2020;

Vu que le 2^{ème} trimestre de l'année 2019 est déjà entamé et qu'il est essentiel que les partenaires sociaux puissent commencer leurs négociations en toute connaissance de cause.

Qu'il est donc essentiel qu'ils soient informés dans les plus brefs délais du pourcentage de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial disponible ».

3. 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

5. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 1, 1% pour les années 2019-2020.

6. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité', qui est rédigé comme suit :

« À défaut d'accord entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation visée à l'article 6, § 3, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux, conformément à l'article 6, § 1^{er} et § 2, soit par deux pourcentages annuels, soit par un pourcentage bisannuel ».

Le projet à l'examen fixe la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux au moyen d'un pourcentage bisannuel. Afin que le projet à l'examen puisse effectivement trouver un fondement juridique dans la disposition citée, il est requis qu'il n'y ait pas d'« accord entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation visée à l'article 6, § 3 » de la loi du 26 juillet 1996 et que la marge maximale prévue dans l'arrêté soit fixée « conformément à l'article 6, § 1^{er} et § 2 » de la loi précitée.

Invité à préciser de quelle manière les conditions évoquées ci-dessus ont été respectées, le délégué a déclaré ce qui suit :

« - Le 16 janvier 2019, le CCE a publié son rapport fixant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 0,8%. Ce chiffre a ensuite été augmenté à 1,1% suite à une actualisation. Conformément à l'article 6 §1^{er} de la loi les partenaires sociaux se réunissent pour fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial. Ils ont pour ce faire 2 mois (article 6 § 3).

- Le 26 février 2019, les partenaires sociaux ont signé un projet d'AIP qui n'a pas recueilli l'accord de tous les partenaires sociaux.

- Le 27 mars 2019, vu le défaut d'accord dans les 2 mois de la publication du rapport du CCE, le Gouvernement a convoqué les partenaires sociaux et a proposé une médiation (confer également l'article 6 § 3).

- Vu qu'aucun consensus ne pouvait se dégager même en attendant le mois visé à l'article 7 § 1^{er} de la loi, les partenaires sociaux et le Gouvernement ont constaté le même jour soit le 27 mars 2019, qu'il n'était pas possible d'arriver à un accord et de fixer la marge salariale.

- Vu l'échec des négociations sur ce point, le Gouvernement a décidé de fixer la marge disponible dans un A.R. (article 7 § 1^{er} de la loi).

L'échec de l'accord sur la proposition de médiation du Gouvernement a été constaté dans l'écrit et [dans une] 'déclaration commune' ».

La marge maximale pour l'évolution du coût salarial, fixée par le projet, s'établit à 1,1%. Conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 26 juillet 1996, cette marge n'excède donc pas la marge maximale disponible, visée à l'article 5, § 2, de la loi du 26 juillet 1996. Le

Conseil central de l'économie a présenté le rapport visé à l'article 5, § 2, et a « actualisé » en février 2019 la marge maximale disponible en la fixant à 1,1 %¹.

Les articles 6, § 3, et 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 requièrent, respectivement, pour la convocation par le gouvernement des interlocuteurs sociaux à une concertation ou pour la fixation par arrêté royal de la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux, qu'un « défaut de consensus entre les interlocuteurs sociaux » ou « défaut d'accord entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux », selon le cas, soit constaté. Ce défaut de consensus ou d'accord doit être établi, respectivement, « dans un délai de deux mois à compter de la date du rapport visé à l'article 5, § 1^{er} » ou « dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation ».

Si ce défaut de consensus ou d'accord, selon le cas, est établi sans ambiguïté avant l'expiration du délai, respectivement, de deux mois ou d'un mois, il peut être admis que le gouvernement ou le Roi peut, respectivement, convoquer les interlocuteurs sociaux ou prendre l'arrêté royal visé à l'article 7, § 1^{er}, sans devoir attendre l'expiration de ce délai.

Ainsi qu'il ressort du document fourni par le délégué, les interlocuteurs sociaux ont constaté expressément le 27 mars 2019 dans une déclaration commune qu'aucun accord ne peut être trouvé sur la proposition de médiation qui a été présentée par le gouvernement en application de l'article 6, § 3, de la loi du 26 juillet 1996. Par conséquent, le Roi peut, en application de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996, fixer par arrêté la marge maximale de l'évolution du coût salarial.

EXAMEN DU TEXTE

7. Dans le cadre de l'examen visé à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le projet n'appelle pas d'autres observations.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ Conseil central de l'économie. « Actualisation du Rapport technique sur la marge maximale disponible suite à la révision des prévisions d'inflation et de croissance en février 2019 », Rapport CCE 2019-0440, https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2019-02-25-09-03-21_doc19440fr.pdf.