



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.793/1
van 7 januari 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot vaststelling, voor de
ondernemingen die onder het
Paritair Subcomité voor het bedrijf
der grind- en zandgroeven welke in
openlucht geëxploiteerd worden in
de provincies Antwerpen, West-
Vlaanderen, Oost-Vlaanderen,
Limburg en Vlaams-Brabant
(PSC 102.06) ressorteren, van de
voorwaarden waaronder het gebrek
aan werk wegens economische
oorzaken de uitvoering van de
arbeidsovereenkomst voor
werklieden schorst’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.793/1
du 7 janvier 2020

sur

un projet d'arrêté royal ‘fixant,
pour les entreprises ressortissant à
la Sous-commission paritaire de
l'industrie des carrières de gravier
et de sable exploitées à ciel ouvert
dans les provinces d'Anvers, de
Flandre occidentale, de Flandre
orientale, du Limbourg et du
Brabant flamand (SCP 102.06), les
conditions dans lesquelles le
manque de travail résultant de
causes économiques suspend
l'exécution du contrat de travail
d'ouvrier’

Op 10 december 2019 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 vaststelling, voor de ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der grind- en zandgroeven welke in openlucht geëxploiteerd worden in de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Limburg en Vlaams-Brabant (PSC 102.06) ressorteren, van de voorwaarden waaronder het gebrek aan werk wegens economische oorzaken de uitvoering van de arbeidsovereenkomst voor werklieden schorst’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Koen MUYLLE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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 7 januari 2020.

*

Le 10 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant, pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières de gravier et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et du Brabant flamand (SCP 102.06), les conditions dans lesquelles le manque de travail résultant de causes économiques suspend l'exécution du contrat de travail d'ouvrier’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 décembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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 7 janvier 2020.

*

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

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, voor de ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der grind- en zandgroeven welke in openlucht worden geëxploiteerd in de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Limburg en Vlaams-Brabant (PSC 102.06) ressorteren, met uitzondering van de witzandexploitaties, de voorwaarden te bepalen waaronder, bij gebrek aan werk wegens economische oorzaken, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst voor werklieden volledig mag worden geschorst.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied. De artikelen 2 en 4 bevatten regels met betrekking tot de kennisgeving van de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Artikel 3 bepaalt de maximumduur van de volledige schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst (drie maanden). Artikel 5 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2020 en buiten werking treedt op 31 december 2021. Artikel 6 betreft de uitvoeringsbepaling.

4. Voor de ontworpen regeling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 51, § 1, van de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten', dat de Koning de bevoegdheid geeft om, op advies van het paritair comité of van de Nationale Arbeidsraad, de voorwaarden te bepalen waaronder bij gebrek aan werk wegens economische oorzaken, de

uitvoering van de overeenkomst geheel wordt geschorst of een regeling van gedeeltelijke arbeid wordt ingevoerd.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. Het ontworpen besluit past in een reeks koninklijke besluiten inzake de voorwaarden waaronder het gebrek aan werk wegens economische oorzaken de uitvoering van de arbeidsovereenkomst schorst voor ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der grind- en zandgroeven welke in openlucht worden geëxploiteerd in de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Limburg en Vlaams-Brabant (PSC 102.06) ressorteren.²

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt in werking treedt op 1 januari 2020. Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, zal het ontworpen besluit derhalve met terugwerkende kracht in werking treden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien 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 de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“Uitzonderlijk wordt er terugwerkende kracht verleend opdat deze regeling voor economische werkloosheid die reeds jarenlang bestaat in deze sector, niet zou onderbroken worden. Een eventuele onderbreking (zelfs kortstondig) zou tot rechtsonzekerheid kunnen leiden bij de betrokkenen.

De verlenging van deze regeling voor economische werkloosheid (inclusief de datum van inwerkingtreding van het nieuw KB) komt er op vraag van de sociale partners binnen de sector.”

Vastgesteld moet worden dat het ontworpen besluit aansluit bij een aantal koninklijke besluiten waarbij, op doorlopende wijze, telkens voor een periode van één jaar dezelfde voorwaarden worden vastgesteld waaronder het gebrek aan werk wegens economische oorzaken de uitvoering van de arbeidsovereenkomst schorst voor de ondernemingen die onder het Paritair Subcomité voor het bedrijf der grind- en zandgroeven welke in openlucht worden geëxploiteerd in de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Limburg en

¹ Het ontworpen besluit heeft uitsluitend betrekking op de volledige schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst en dus niet op de invoering van een regeling van gedeeltelijke arbeid.

² Het voorliggende ontwerp van besluit is een woordelijke herneming van de (laatste) besluiten in deze reeks waarbij het regime van tijdelijke werkloosheid in deze sector telkenmale *de facto* aaneensluitend werd verlengd. In het huidige ontwerp worden enkel de data in artikel 5 aangepast.

Vlaams-Brabant (PSC 102.06) ressorteren. Het gaat bijgevolg om een nieuwe verlenging van het bestaande regime van tijdelijke werkloosheid in deze sector. Aangezien een kortstondige onderbreking van dit regime, tijdens dewelke teruggevallen zou moeten worden op de suppletieve regeling opgenomen in artikel 51, § 2, van de wet van 3 juli 1978, nefast zou kunnen zijn voor de rechtszekerheid van de betrokken werknemers en werkgevers, zou in het licht van de noodzaak tot continuïteit op dat vlak de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit kunnen worden gebillijkt. Het verdient dan wel sterk aanbeveling om de periode tussen de inwerkingtreding van het besluit en de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* zo kort mogelijk te houden. De steller van het ontwerp zal wat dit laatste betreft dan ook de nodige diligentie aan de dag moeten leggen. Tot slot kan ter overweging worden meegegeven dat het uitwerken van een permanente regeling, veeleer dan een jaarlijks geldende regeling, dergelijke knelpunten zou kunnen verhelpen.

*

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

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles le manque de travail résultant de causes économiques permet de suspendre totalement l'exécution du contrat de travail d'ouvrier pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières de gravier et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et du Brabant flamand (SCP 102.06), à l'exception des exploitations de sable blanc.

L'article 1^{er} du projet définit le champ d'application. Les articles 2 et 4 règlent la notification de la suspension de l'exécution du contrat de travail. L'article 3 fixe la durée maximale de la suspension totale de l'exécution du contrat de travail (trois mois). L'article 5 dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2021. L'article 6 contient la formule exécutoire.

4. Le régime en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 51, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', qui habilite le Roi à déterminer, sur l'avis de la commission paritaire ou du Conseil national du travail, les conditions dans lesquelles le manque de travail résultant de causes économiques permet la suspension totale de l'exécution du contrat ou l'instauration d'un régime de travail à temps réduit ¹.

¹ L'arrêté en projet visant exclusivement la suspension totale de l'exécution du contrat de travail, il ne concerne dès lors pas l'instauration d'un régime de travail à temps réduit.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

5. L'arrêté en projet s'inscrit dans le cadre d'une série d'arrêtés royaux concernant les conditions dans lesquelles le manque de travail résultant de causes économiques suspend l'exécution du contrat de travail pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières de gravier et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et du Brabant flamand (SCP 102.06) ².

L'article 5 du projet dispose que l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Vu le moment où le présent avis est donné, l'arrêté en projet entrera dès lors en vigueur avec effet rétroactif.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. Tel est le cas lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne un régime qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Uitzonderlijk wordt er terugwerkende kracht verleend opdat deze regeling voor economische werkloosheid die reeds jarenlang bestaat in deze sector, niet zou onderbroken worden. Een eventuele onderbreking (zelfs kortstondig) zou tot rechtsonzekerheid kunnen leiden bij de betrokkenen.

De verlenging van deze regeling voor economische werkloosheid (inclusief de datum van inwerkingtreding van het nieuw KB) komt er op vraag van de sociale partners binnen de sector ».

Force est de constater que l'arrêté en projet s'inscrit dans la ligne d'un certain nombre d'arrêtés royaux qui, de façon continue, fixent, chaque fois pour une période d'un an, les mêmes conditions dans lesquelles le manque de travail résultant de causes économiques suspend l'exécution du contrat de travail pour les entreprises ressortissant à la Sous-commission paritaire de l'industrie des carrières de gravier et de sable exploitées à ciel ouvert dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et du Brabant flamand (SCP 102.06). Il s'agit par conséquent d'un nouveau prolongement du régime existant en matière de chômage temporaire dans ce secteur. Dès lors qu'une brève interruption de ce régime, au cours de laquelle il faudrait recourir aux règles supplétives visées à l'article 51, § 2, de la loi du 3 juillet 1978, pourrait être néfaste pour la sécurité juridique des travailleurs et des employeurs concernés, la rétroactivité de l'arrêté en projet pourrait être justifiée, au regard de la continuité

² Le projet d'arrêté royal à l'examen reproduit textuellement les (derniers) arrêtés de cette série qui, *de facto*, prolongent chaque fois, d'une manière continue, le régime de chômage temporaire dans ce secteur. Le projet actuel ne fait qu'adapter les dates mentionnées à l'article 5.

nécessaire sur ce plan. Il est dès lors vivement recommandé d'écourter autant que possible la période située entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et sa publication au *Moniteur belge*. En ce qui concerne ce dernier point, l'auteur du projet devra dès lors faire preuve de toute la diligence requise. Enfin, on pourrait suggérer d'élaborer un régime permanent plutôt qu'un régime valable pour un an, ce qui permettrait d'éviter les problèmes susmentionnés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME