KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.295/1
50.296/1
VAN 29 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 9 september 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over

1° een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die onder het Paritair Comité voor de voortbrenging van papierpap, papier en karton ressorteren (PC 129)' (50.295/1);

2° een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die onder het Paritair Comité voor het kleding- en confectiebedrijf ressorteren (PC 109)' (50.296/1),

heeft het volgende advies gegeven:

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 deze ontwerpen in die beperkte bevoegdheid kunnen worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

50.295/1

1. Ontwerp 50.295/1 strekt ertoe aan de werklieden van de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor de voortbrenging van papierpap, papier en karton PC 129) bepaalde voordelen toe te kennen op het vlak van de verlenging van de opzegtermijnen, voor zover het ontslag uitgaat van de werkgever, de arbeidsovereenkomst gesloten is voor onbepaalde tijd en het ontslag niet wordt gegeven met het oog op brugpensioen. De duur van de opzegtermijn staat in verhouding tot de hoegrootheid van de in de onderneming verworven anciënniteit.

2. De huidige regeling, opgenomen in het koninklijk besluit van 3 december 2007 tot vaststelling van de opzeggingstermijnen in de ondernemingen voor de voortbrenging van papierpap, papier en karton (PC 129), wordt opgeheven.

50.296/1

Ontwerp 50.296/1 strekt ertoe aan de werklieden van de ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor het kleding- en confectiebedrijf (PC 109) bepaalde voordelen toe te kennen op het vlak van de verlenging van de opzegtermijnen, voor zover het ontslag uitgaat van de werkgever, de arbeidsovereenkomst gesloten is voor onbepaalde tijd en het ontslag niet wordt gegeven met het oog op brugpensioen. De duur van de opzegtermijn staat in verhouding tot de hoegrootheid van de in de onderneming verworven anciënniteit.

RECHTSGROND

1. Uit het eerste lid van de aanhef van de ontwerpen dient te worden afgeleid dat de stellers ervan voor de ontworpen regelingen rechtsgrond beogen te vinden in artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, dat luidt:

> "Op voorstel van het paritair comité of van de Nationale Arbeidsraad kan de Koning de opzeggingstermijnen wijzigen in het belang van bepaalde bijzondere categorieën van werknemers of voor de opzeggingen die om sociale of economische redenen zijn gedaan".

2. Artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978 heeft artikel 19 van de wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst, in die wet ingevoegd bij de wet van 4 maart 1954, overgenomen. Dat artikel 19 werd door de verslaggever van de bevoegde kamercommissie verduidelijkt als volgt:

> "Uw commissie heeft, inderdaad, willen rekening houden met speciale toestanden die zich kunnen voordoen, ofwel voor speciale categorieën van arbeiders (wij denken bijvoorbeeld aan gekwalificeerde arbeiders, die eventueel een langere opzeggingstermijn zouden kunnen verkrijgen of aan de arbeiders in bepaalde bedrijven werkzaam, bijvoorbeeld het bouwbedrijf, en voor wie eventueel een kortere opzeggingstermijn kan worden voorzien), ofwel voor speciale toestanden die hun oorzaak vinden in sociale en economische redenen (tijdelijke werkloosheid, in voege brengen van een beurtsysteem, enz.)"[1].

3. Op de vraag of de ontwerpen betrekking hebben op een bijzondere categorie van werknemers of op opzeggingen om sociale of economische redenen, zoals bedoeld in artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978, antwoordt de gemachtigde aangewezen voor het vergelijkbare ontwerp 50.258/1[2]:

> Le fondement légal du projet d'arrêté royal réside effectivement dans l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui précise que « Sur proposition de la commission paritaire (...), le Roi peut modifier les délais de préavis dans l'intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux ».

[1] *Hand.*, Kamer, 28 oktober 1953, 18.

[2] Ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de opzeggingstermijnen voor de ondernemingen die onder het Paritair Comité voor het kappersbedrijf en de schoonheidszorgen ressorteren (PC 314)'.

D'une part, le projet d'arrêté royal catégorise les ouvriers concernés selon l'ancienneté qu'ils ont acquise dans l'entreprise.

En effet, l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, a toujours été appréhendé, en ce compris par les partenaires sociaux (qui jouissent d'une grande autonomie en cette matière), comme étant la base légale permettant d'octroyer des délais de préavis plus longs en fonction, précisément, de l'ancienneté du travailleur.

En outre, les délais de préavis légaux des employés, ainsi que ceux des ouvriers du secteur privé (hors préavis spécifiques) et du secteur public se différencient également sur la base du critère de l'ancienneté (Voy. art. 59, al. 2 et 3, 65/2 (en vigueur à partir du 1er janvier 2012), 82, § 2, et 86/2 (en vigueur à partir du 1er janvier 2012) de la loi du 3 juillet 1978, précitée). A cet égard, les articles 65/2 et 86/2 de la loi du 3 juillet 1978, en vigueur à partir du 1er janvier 2012, ont été insérés par la loi du 12 avril [2011] modifiant la loi du 1er février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel. Ces nouvelles dispositions prévoient, comme celles qui les ont précédées, que les délais de préavis à octroyer augmentent en fonction de l'ancienneté acquise par le travailleur dans l'entreprise. Force est de constater que l'avis n° 49.323/1 du 3 mars 2011 donné par la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas jugé bon de critiquer cette manière de procéder.

Il convient également de noter que les travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1954 modifiant l'article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, dont le texte a été repris dans l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, considèrent que les « travailleurs qualifiés » constituent une « catégorie spéciale de travailleurs » (Ann. Chambre, 28 octobre 1953, p. 18). Or, il est raisonnable de penser que l'amélioration des qualifications du travailleur est, à tout le moins pour partie, fonction de l'évolution de son ancienneté dans l'entreprise.

D'autre part, le critère de la qualification du travailleur, déterminé à titre illustratif par les travaux préparatoires, n'est en rien exclusif d'autres catégories. A cet égard, il y a lieu de considérer la portée sectorielle de l'arrêté royal en projet, laquelle induit nécessairement la prise en compte de conditions particulières et propres au secteur d'activités, notamment d'ordre socio-économique. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d'application de la commission paritaire … constituent effectivement une « catégorie spéciale de travailleurs » par rapport aux ouvriers relevant d'autres (sous) commissions paritaires, visés ou non par un arrêté royal pris sur la base de l'article 61.

J'ajoute enfin que l'arrêté royal en projet, en prévoyant une augmentation des délais de préavis à accorder aux ouvriers en cas de licenciement, s'inscrit dans une perspective visant à rapprocher les statuts ouvriers et employés.

Il convient également de rappeler la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011), selon laquelle le législateur doit

achever l’harmonisation des statuts pour le 8 juillet 2013 au plus tard. Il s’ensuit que l’arrêté royal en projet n’aura qu’une durée de vie relativement limitée.”

4. Er kan worden aan getwijfeld of de in de voorliggende ontwerpen bedoelde categorieën van werknemers kunnen worden begrepen als een “bijzondere categorie” in de zin van voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978, nu het bijzonder karakter van die categorieën van werknemers telkens slechts verband lijkt te houden met de verworven anciënniteit en in geen geval kan worden betrokken op de aard van de uitgeoefende arbeid of van de onderneming, welke aspecten nochtans, zoals uit de parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid, uitdrukkelijk als doorslaggevend voor de toepassing van voornoemd artikel 61, § 1, werden aangemerkt. Wat dat betreft is het door de gemachtigde aangevoerde argument dat de ontwerpen slechts betrekking hebben op de werknemers die onder het betrokken paritair subcomité ressorteren, die reeds daardoor - gelet op de socio-economische kenmerken van die sector - een bijzondere categorie van werknemers zouden vormen, evenmin overtuigend, nu niet wordt aangetoond dat de socio-economische kenmerken van die sector de specifieke opzegtermijnen rechtvaardigen.

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting kan bovendien worden afgeleid dat aan de ontwerpen mede de algemene bedoeling voorligt om te komen tot een geleidelijke harmonisatie van de opzegtermijnen voor arbeiders en bedienden, rekening houdende met de rechtspraak terzake van het Grondwettelijk Hof.[3]

De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient dan ook een voorbehoud te maken nopens het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regelingen in voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978. Naar het oordeel van de afdeling Wetgeving wordt de in die bepaling aan de Koning verleende machtiging met de voorliggende ontwerpen immers aangewend voor andere doeleinden dan die waarvoor ze door de wetgever zijn verleend. Een dergelijke handelwijze staat gelijk met een oneigenlijk gebruik van die machtiging, waarvoor geen rechtsgrond voorhanden kan worden geacht in voornoemd artikel 61, § 1, van de wet van 3 juli 1978. De door de gemachtigde aangegeven doeleinden dienen integendeel te worden verwezenlijkt door het wijzigen van de wet van 3 juli 1978 zelf, inzonderheid die bepalingen ervan die betrekking hebben op de opzegtermijnen voor arbeiders.

[3] Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 125/2011, 7 juli 2011.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

50.295/1

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerp zou aan duidelijkheid winnen indien de paragrafen 1 en 2 zouden worden samengevoegd. Aan het einde van de huidige paragraaf 1 dient dan te worden geschreven "… zoals bepaald in artikel 59 van de voornoemde wet van 3 juli 1978, op voorwaarde dat… (volgt dan het bepaalde in de huidige paragraaf 2)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.295/1
50.296/1
DU 29 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 9 septembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur

1° un projet d'arrêté royal 'fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Commission paritaire pour la production des pâtes, papiers et cartons (CP 129)' (50.295/1);

2° un projet d'arrêté royal 'fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Commission paritaire de l'industrie de l'habillement et de la confection (CP 109)' (50.296/1),

a donné l'avis suivant:

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 les projets relèvent bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTÉE DES PROJETS

50.295/1

1. Le projet 50.295/1 a pour objet d'octroyer aux ouvriers occupés dans les entreprises ressortissant à la Commission paritaire pour la production des pâtes, papiers et cartons (C.P. 129) certains avantages en matière de prolongation des délais de préavis pour autant que le congé soit donné par l'employeur, que le contrat de travail ait été conclu pour une durée indéterminée et que le congé ne soit pas donné en vue de la prépension. La durée du délai de préavis est proportionnelle à l'importance de l'ancienneté acquise dans l'entreprise.

2. Le régime actuel, contenu à l'arrêté royal du 3 décembre 2007 fixant les délais de préavis pour les entreprises de production des pâtes, papiers et cartons (C.P.129), est abrogé.

50.296/1

Le projet 50.296/1 a pour objet d'octroyer aux ouvriers occupés dans les entreprises ressortissant à la Commission paritaire de l'industrie de l'habillement et de la confection (C.P. 109) certains avantages en matière de prolongation des délais de préavis pour autant que le congé soit donné par l'employeur, que le contrat de travail ait été conclu pour une durée indéterminée et que le congé ne soit pas donné en vue de la prépension. La durée du délai de préavis est proportionnelle à l'importance de l'ancienneté acquise dans l'entreprise.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Il se déduit du premier alinéa du préambule des projets que leurs auteurs entendent trouver un fondement juridique aux régimes en projet dans l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui s'énonce comme suit:

> « Sur proposition de la commission paritaire ou du Conseil national du travail, le Roi peut modifier les délais de préavis dans l'intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux ».

2. L'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978 a reproduit l'article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, y inséré par la loi du 4 mars 1954. Le rapporteur de la commission compétente de la Chambre a commenté cet article 19 comme suit:

> « Uw commissie heeft, inderdaad, willen rekening houden met speciale toestanden die zich kunnen voordoen, ofwel voor speciale categorieën van arbeiders (wij denken bijvoorbeeld aan gekwalificeerde arbeiders, die eventueel een langere opzeggingstermijn zouden kunnen verkrijgen of aan de arbeiders in bepaalde bedrijven werkzaam, bijvoorbeeld het bouwbedrijf, en voor wie eventueel een kortere opzeggingstermijn kan worden voorzien), ofwel voor speciale toestanden die hun oorzaak vinden in sociale en economische redenen (tijdelijke werkloosheid, in voege brengen van een beurtsysteem, enz.) » [4].

3. Interrogé sur la question de savoir si les projets ont trait à une catégorie spéciale de travailleurs ou à des préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux, visés à l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978, le délégué, désigné pour le projet similaire 50.258/1[5], répond :

> « Le fondement légal du projet d'arrêté royal réside effectivement dans l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui précise que ' Sur proposition de la commission paritaire [...], le Roi peut modifier les délais de préavis dans l'intérêt de certaines catégories spéciales de travailleurs ou en ce qui concerne les préavis donnés pour des motifs économiques ou sociaux'.
>
> D'une part, le projet d'arrêté royal catégorise les ouvriers concernés selon l'ancienneté qu'ils ont acquise dans l'entreprise.

[4] *Ann*., Chambre, 28 octobre 1953, p. 18.

[5] Projet d'arrêté royal 'fixant les délais de préavis pour les entreprises ressortissant à la Commission paritaire de la coiffure et des soins de beauté (CP 314)'.

En effet, l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, a toujours été appréhendé, en ce compris par les partenaires sociaux (qui jouissent d'une grande autonomie en cette matière), comme étant la base légale permettant d'octroyer des délais de préavis plus longs en fonction, précisément, de l'ancienneté du travailleur.

En outre, les délais de préavis légaux des employés, ainsi que ceux des ouvriers du secteur privé (hors préavis spécifiques) et du secteur public se différencient également sur la base du critère de l'ancienneté (Voy. art. 59, al. 2 et 3, 65/2 (en vigueur à partir du 1er janvier 2012), 82, § 2, et 86/2 (en vigueur à partir du 1er janvier 2012) de la loi du 3 juillet 1978, précitée). À cet égard, les articles 65/2 et 86/2 de la loi du 3 juillet 1978, en vigueur à partir du 1er janvier 2012, ont été insérés par la loi du 12 avril [2011] modifiant la loi du 1er février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel. Ces nouvelles dispositions prévoient, comme celles qui les ont précédées, que les délais de préavis à octroyer augmentent en fonction de l'ancienneté acquise par le travailleur dans l'entreprise. Force est de constater que l'avis n° 49.323/1 du 3 mars 2011 donné par la section de législation du Conseil d'État n'a pas jugé bon de critiquer cette manière de procéder.

Il convient également de noter que les travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1954 modifiant l'article 19 de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, dont le texte a été repris dans l'article 61, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, considèrent que les 'travailleurs qualifiés' constituent une 'catégorie spéciale de travailleurs' (Ann. Chambre, 28 octobre 1953, p. 18). Or, il est raisonnable de penser que l'amélioration des qualifications du travailleur est, à tout le moins pour partie, fonction de l'évolution de son ancienneté dans l'entreprise.

D'autre part, le critère de la qualification du travailleur, déterminé à titre illustratif par les travaux préparatoires, n'est en rien exclusif d'autres catégories. A cet égard, il y a lieu de considérer la portée sectorielle de l'arrêté royal en projet, laquelle induit nécessairement la prise en compte de conditions particulières et propres au secteur d'activités, notamment d'ordre socio-économique. En ce sens, il paraît logique de considérer que les ouvriers relevant du champ d'application de la commission paritaire … constituent effectivement une 'catégorie spéciale de travailleurs' par rapport aux ouvriers relevant d'autres (sous) commissions paritaires, visés ou non par un arrêté royal pris sur la base de l'article 61.

J'ajoute enfin que l'arrêté royal en projet, en prévoyant une augmentation des délais de préavis à accorder aux ouvriers en cas de licenciement, s'inscrit dans une perspective visant à rapprocher les statuts ouvriers et employés.

Il convient également de rappeler la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011), selon laquelle le législateur doit achever l'harmonisation des statuts pour le 8 juillet 2013 au plus tard. Il s'ensuit que l'arrêté royal en projet n'aura qu'une durée de vie relativement limitée ».

4. On peut douter du fait que les catégories de travailleurs visées dans les projets puissent être regardées comme une « catégorie spéciale » au sens de l'article 61, § 1er, précité de la loi du 3 juillet 1978, dès lors que le caractère spécial de ces catégories de travailleurs semble être chaque fois uniquement lié à l'ancienneté acquise et en aucun cas à la nature du travail effectué ou à celle de l'entreprise, alors qu'il se déduit cependant des travaux parlementaires que ces aspects sont expressément considérés comme pertinents pour l'application de l'article 61, § 1er, précité. À cet égard, l'argument avancé par le délégué selon lequel les projets ne visent que les travailleurs ressortissant à la sous-commission paritaire en question qui constitueraient, par ce simple fait, une catégorie spéciale, eu égard aux caractéristiques socio-économiques de ce secteur, est tout aussi peu convaincant, dès lors qu'il n'est pas démontré que les caractéristiques socio-économiques de ce secteur justifient les délais de préavis spécifiques.

Il peut en outre se déduire des explications fournies par le délégué que l'intention générale des projets est également de parvenir à une harmonisation progressive des délais de préavis pour ouvriers et employés, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière.[6]

Le Conseil d'État, section de législation, doit par conséquent faire une réserve à propos de l'adéquation du fondement juridique que procure l'article 61, § 1er, précité, de la loi du 3 juillet 1978. La section de législation est d'avis que les projets à l'examen utilisent en effet l'habilitation que cette disposition donne au Roi à d'autres fins que celles pour lesquelles le législateur l'a accordée. Une telle manière de procéder pourrait être analysée comme faisant un usage impropre de cette habilitation, pour lequel l'article 61, § 1er, précité de la loi du 3 juillet 1978 ne procure pas de fondement juridique. Il convient par contre de concrétiser les objectifs désignés par le délégué en modifiant la loi du 3 juillet 1978 elle-même, et plus particulièrement les dispositions de celle-ci qui concernent les délais de préavis pour les ouvriers.

[6] Voir notamment Cour constitutionnelle, n° 125/2011, 7 juillet 2011.

EXAMEN DU TEXTE

50.295/1

Article 4

L'article 4 du projet gagnerait en clarté si les paragraphes 1 et 2 étaient regroupés. À la fin de l'actuel paragraphe 1er, il faudra alors écrire « ceux prévus à l'article 59 de la loi précitée du 3 juillet 1978, à condition que … (la suite comme dans la disposition de l'actuel paragraphe 2) ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON, L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER LE PRESIDENT

A. BECKERS M. VAN DAMME