



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.332/1/VR
van 3 april 2015

avis 57.332/1/VR
du 3 avril 2015

over

sur

amendementen op het ontwerp
van wet 'tot verbetering van de
werkgelegenheid' (*Parl.St.*
Kamer, nr. 54-0960/008)

des amendements au projet de
loi 'concernant la promotion de
l'emploi' (*Doc. parl.*, Chambre,
n° 54-0960/008)

Op 27 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot 8 werkdagen ^(*), een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van wet 'tot verbetering van de werkgelegenheid' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-0960/008).

De amendementen nrs. 52 tot 56, 58, 60, 62, 65, 75, 77, 79 en 81 zijn onderzocht door de verenigde kamers op 2 april 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Luc DETROUX, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Raf AERTGEERTS en Xavier DELGRANGE, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Patrick RONVAUX en Brecht STEEN, eerste auditeurs, en Frédéric VANNESTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

De amendementen nrs. 57, 59, 61, 63, 64, 66, 73, 74, 76, 78, 80 en 82 zijn door de eerste kamer onderzocht op 31 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Raf AERTGEERTS en Paul DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofden en Frédéric VANNESTE, 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 3 april 2015.

*

^(*)Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 27 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables ^(**), sur des amendements au projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0960/008).

Les amendements n^{os} 52 à 56, 58, 60, 62, 65, 75, 77, 79 et 81 ont été examinés par les chambres réunies le 2 avril 2015. Les chambres réunies ont été composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET, Luc DETROUX, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Raf AERTGEERTS et Xavier DELGRANGE, premiers auditeurs chefs de section, Patrick RONVAUX et Brecht STEEN, premiers auditeurs, et Frédéric VANNESTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

Les amendements n^{os} 57, 59, 61, 63, 64, 66, 73, 74, 76, 78, 80 et 82 ont été examinés par la première chambre le 31 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, en Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Raf AERTGEERTS et Paul DEPUYDT, premiers auditeurs chefs de section et Frédéric VANNESTE, 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 3 avril 2015.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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:

“Ik verwijs naar de motivering van de hoogdringendheid die door de regering werd ingeroepen voor het advies van de Raad van State op het voorontwerp van wet (zie Doc 54 960/001, blz. 40-42).

(...)

De inwerkingtreding van een aantal artikelen is bij amendement gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijk ingediende versie. Deze amendering was nodig om het risico op retroactiviteit te vermijden en aldus juridische onzekerheid te vermijden. Deze amendering tast de hoogdringendheid echter geenszins aan. Wel integendeel: de latere inwerkingtreding die er het gevolg van is, versterkt nog alle in de oorspronkelijke adviesaanvraag genoemde argumenten voor de hoogdringendheid.

Specifiek voor wat betreft de indexsprong moet de wet gepubliceerd zijn voor de uitnodiging voor de volgende indexcommissie vertrekt, die voorzien is voor 29 april – de documenten worden normaliter een vijftal dagen voordien aan de leden bezorgd. Gelet op de te verwachten duur van de verdere parlementaire behandeling, is de hoogdringende adviestermin nodig om de wet voor die datum gepubliceerd te krijgen.”

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.

Gelet op de omvang en de complexiteit van de om advies voorgelegde teksten, het gegeven dat de Raad van State in feite slechts over enkele werkdagen beschikt om dit advies te geven – gelet op het tijdstip waarop in de Kamer van volksvertegenwoordigers over het wetsontwerp moet worden gestemd – evenals op het hoge aantal adviesaanvragen dat met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State aanhangig is gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van de voorgelegde teksten, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

*

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Krachtens artikel 1, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ worden de wetten in het Nederlands en het Frans gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt. Krachtens de artikelen 47 en 48 van de wetten op de Raad van State moeten de teksten aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd in de taal of in de talen waarin de tekst afgekondigd of vastgesteld moet worden en, wanneer teksten worden voorgelegd die in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld, loopt het onderzoek zowel over de in ieder der twee talen gestelde teksten als over hun onderlinge overeenstemming. Volgens artikel 98, lid 1, eerste alinea, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna: de Kamer) kan de voorzitter van de Kamer de afdeling Wetgeving van de Raad van State verzoeken om een beredeneerd advies te verstrekken “over de in het Nederlands en het Frans gestelde tekst van alle wetsontwerpen en -voorstellen of amendementen op deze ontwerpen en voorstellen die bij de Kamer aanhangig zijn”.²

Uit die bepalingen vloeit voort dat het onderzoek van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient te slaan op zowel de Nederlandse als de Franse versie van de om advies voorgelegde amendementen, wat impliceert dat beide taalversies bij de adviesaanvraag dienen te worden gevoegd, zo niet kan geen advies worden verleend.

In dit geval werden de amendementen in één enkele taal voorgelegd op 27 maart 2015, en werden de definitieve, tweetalige, versies van deze amendementen slechts overgemaakt op 30 maart 2015. Deze definitieve versies wijken in sommige gevallen bovendien inhoudelijk af van de oorspronkelijk voorgelegde amendementen (zie bv. amendement nr. 77).

De adviesaanvraag moet bijgevolg geacht worden ingediend te zijn op 30 maart 2015, hetgeen tot gevolg heeft dat de Raad van State pas rechtsgeldig werd geadieerd op die datum en dat de termijn van acht werkdagen pas ingaat op de werkdag die op die datum volgt. De adviesaanvrager wordt verzocht om in de toekomst beide taalversies onmiddellijk bij de adviesaanvraag te voegen indien hij er prijs op stelt dat het advies zo snel mogelijk kan worden gegeven.

BEVOEGDHEID

Amendementen nrs. 52, 53, 54, 55, 56, 60, 65, 75, 77 en 79

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”.³

² Zie in dit verband ook artikel 2 van de voornoemde wet van 31 mei 1961.

³ 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’ (BWHI), 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.⁴

6. Amendement nr. 53 strekt ertoe uitdrukkelijk te verduidelijken dat de sociale uitkeringen bedoeld in het ontworpen artikel 3bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’ sociale uitkeringen zijn “waarvoor de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn”.⁵

Het ontworpen artikel 3bis bepaalt op algemene wijze dat de afgevlakte gezondheidsindex in aanmerking moet worden genomen voor de lonen, de wedden, de sociale uitkeringen, de toelagen, de premies en de vergoedingen in alle wettelijke en reglementaire bepalingen, in alle bepalingen van individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten, in alle andere akkoorden tussen werkgever en werknemer en in alle eenzijdige 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.

Het aldus in de tekst van het amendement verduidelijkte toepassingsgebied heeft betrekking op “inkomens” in de zin van het “inkomensbeleid”, zodat het geamendeerde artikel 3bis in overeenstemming kan worden geacht met de bevoegdheid voor de “algemene maatregelen waarmee de federale overheid het inkomensniveau reglementeert”.⁶

7. Gelet op deze algemene federale bevoegdheid rijst er geen bevoegdheidsprobleem voor de amendementen nrs. 55, 56, 65 en 79.

⁴ 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.

⁵ In dit verband valt op te merken dat de verwijzing in het ontworpen artikel 3bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993 naar de sociale uitkeringen wetgevingstechnisch niet coherent is met artikel 1 of met het opschrift van hoofdstuk II van titel I van hetzelfde koninklijk besluit.

⁶ GwH 13 maart 2001, nr. 33/2001, B.3.9.2.

8. Amendement nr. 75 strekt ertoe de woorden “de sociale uitkeringen” in het ontworpen artikel 3*bis* van het koninklijk besluit van 24 december 1993 te doen vervallen.

Op die wijze is de tekst van artikel 3*bis* inhoudelijk gelijk aan de tekst zoals die door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in zijn advies 57.195/1⁷ is onderzocht. Daaruit blijkt dat het op algemene wijze uitzonderen van alle sociale uitkeringen uit het toepassingsgebied niets verandert aan de kwalificatie van de regeling als een algemene regeling van het inkomensbeleid, waarvoor de federale overheid bevoegd is.

9. Amendement nr. 77 strekt ertoe, via de toevoeging van een nieuw artikel in het ontwerp van wet, te bepalen dat de in artikel 1728*bis*, § 1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, opgenomen vorm van indexering, de indexering op basis van de afgevlakte en tijdelijk geblokkeerde gezondheidsindex is. Deze bepaling uit het Burgerlijk Wetboek maakt deel uit van de algemene bepalingen betreffende de huur van onroerende goederen.

Het amendement bevat een regeling op algemene wijze van de “inkomsten” die uit de huur van onroerende goederen kunnen worden verkregen en van de prijzen die voor de verhuur van die goederen kunnen worden vastgesteld. Het amendement hangt aldus samen met de algemene regeling in het ontworpen artikel 3*bis* van het koninklijk besluit van 24 december 1993 en past aldus binnen de algemene federale bevoegdheid inzake het prijs- en inkomensbeleid. Deze algemene federale bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gewesten om, op grond van hun bevoegdheid voor bepaalde vormen van huur van onroerende goederen (zie artikel 6, § 1, IV, BWHI), specifieke bepalingen inzake de vaststelling en de berekening van de huurprijs aan te nemen, en meer in het bijzonder regels met betrekking tot de indexering.

10. De amendementen nr. 52 en nr. 54 strekken ertoe de “gezinsbijslagen” en “de tegemoetkomingen voor hulp aan de bejaarden”, beide in de zin van artikel 5, § 1, BWHI uit te zonderen van de sociale uitkeringen bedoeld in het ontworpen artikel 3*bis*, en dus van het toepassingsgebied van dit artikel 3*bis* van het koninklijk besluit van 24 december 1993.

Op grond van respectievelijk artikel 5, § 1, IV, en artikel 5, § 1, II, 4°, a), BWHI zijn de gemeenschappen en in voorkomend geval de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie⁸ bevoegd voor de gezinsbijslagen en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden. Tot deze bevoegdheid behoort ook het bepalen van de bedragen van deze tegemoetkomingen, met inbegrip van het bepalen of er wijzigingen aan deze bedragen worden aangebracht ten gevolge van de toepassing van een indexatiemechanisme.⁹

Door het specifiek uitzonderen van deze welbepaalde vormen van sociale uitkeringen treden de amendementen buiten het domein van het op algemene wijze regelen van de inkomens. De amendementen nr. 52 en nr. 54 regelen op deze wijze een specifieke vorm van inkomens en tegemoetkomingen waarvoor de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke

⁷ Adv.RvS 57.195/1 van 11 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’.

⁸ Zie artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

⁹ Adv.RvS 56.703/1/3 van 13 oktober 2014 over ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 132/1, 109-110.

Gemeenschapscommissie uitsluitend bevoegd zijn en vallen dus buiten de bevoegdheid van de federale wetgever.

11. Amendement nr. 60 bij het ontwerp van wet beoogt, via een aanvulling bij artikel 4 van het wetsontwerp, hetzelfde voor wat betreft de indexering van de kinderbijslag, het kraamgeld en de adoptiepremie als de amendementen nr. 52 en nr. 54.

Ten aanzien van artikel 4 van het ontwerp heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in haar advies 57.195/1 het volgende gesteld:

“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 gewestregelgeving, 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.”¹⁰

Doordat het amendement nr. 60 een afwijking invoert op het ontworpen artikel 4 van het ontwerp is het amendement zinloos, aangezien dit artikel niet rechtstreeks de bedragen van de kinderbijslag, het kraamgeld en de adoptiepremie regelt.

In de mate het amendement beoogt de bedoelde tegemoetkomingen uit te zonderen van de algemene indexeringsregeling voor sociale uitkeringen, bedoeld in het ontworpen artikel 3bis van het koninklijk besluit van 24 december 1993, moet wat de federale bevoegdheid betreft hetzelfde bezwaar worden gemaakt als ten aanzien van de amendementen nr. 52 en nr. 54.

¹⁰ Adv.RvS 57.195/1 van 11 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’.

Amendement nr. 58

12. Amendement nr. 58 beoogt de invoering van een artikel 2^{sexies} in het koninklijk besluit van 24 december 1993, waarmee gedurende een bepaalde periode een verplichte prijsblokkering wordt opgelegd voor “de verzekeringspremies, de energiekosten, de banktarieven, de honoraria van de vrije beroepen, de honoraria van de notarissen en gerechtsdeurwaarders enzovoort”.

De in deze bepalingen opgenomen premies, tarieven, honoraria e.d. hebben betrekking op aangelegenheden die in beginsel tot de federale bevoegdheid behoren. In beginsel kan de federale overheid dan ook voor deze bedragen een prijsreglementering opleggen.

Wat betreft de in het amendement opgenomen “energiekosten” is evenwel niet duidelijk wat de precieze reikwijdte van dit begrip is. In dit verband moet rekening worden gehouden met artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a) en b), en met artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), BWHI, en de daarin vervatte bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten. Enkel indien het begrip “energiekosten” op een bevoegdheidsconforme manier wordt gelezen, kan het in de voorgestelde bepaling behouden blijven.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat het gebruik van het begrip “enzovoort” in de Nederlandse tekst of “...” in de Franse tekst de voor een wettekst noodzakelijke precisie mist, en *in casu* dus niet bevoegdheidsrechtelijk kan worden beoordeeld.

Amendement nr. 62

13. Amendement nr. 62 strekt tot vervanging van artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’.

Zoals blijkt uit de verantwoording van het amendement strekt het ertoe artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 12 december 2001 te herstellen in een versie die nagenoeg identiek is aan de versie die bestond vóór de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’.

Het amendement strekt ertoe het voor werknemers van 50 jaar en ouder die tijdens de laatste 10 jaar van hun beroepsloopbaan gedurende minstens 5 jaar of tijdens de laatste 15 jaar van hun beroepsloopbaan gedurende 7 jaar een zwaar beroep hebben uitgeoefend waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat (artikel 6, § 5, zoals voorgesteld in het amendement) of die, onder bepaalde voorwaarden, een beroepsloopbaan van 28 jaar doorlopen hebben (artikel 6, § 6, zoals voorgesteld in het amendement) mogelijk te maken om een

bijkomend recht op onderbrekingsuitkeringen¹¹ te genieten zonder maximumduur wanneer zij hun arbeidsprestaties verminderen.

Doordat het amendement een regeling van arbeidsduurvermindering invoert voor oudere werknemers die voldoen aan de in het amendement gestelde voorwaarden en het recht op de toekenning van een bijkomende uitkering naast de onderbrekingsuitkeringen, behoort deze aangelegenheid tot de bevoegdheid van de federale overheid en geeft ze op dit punt geen aanleiding tot opmerkingen.

Amendement nr. 81

14. Amendement nr. 81 strekt ertoe in het ontwerp van wet ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’ een bepaling in te voeren tot regeling van het “Tandemplan voor de Werkgelegenheid” waardoor het voor een werknemer van 50 of 55 jaar of ouder mogelijk zal zijn om te fungeren als mentor voor het begeleiden en helpen opleiden van een werknemer binnen zijn onderneming. Die activiteit dient op jaarbasis een welbepaald aantal uren in te beslag nemen en moet worden verricht in het kader van een halftijdse of een twee vijfde-loopbaanvermindering (artikel 19/2, §§ 2 en 3, zoals voorgesteld in het amendement).

De werknemer die als mentor optreedt, ontvangt naast de tijdskredietuitkering een Tandemuitkering die hem wordt toegekend door het Fonds voor bestaanszekerheid waaronder zijn werkgever valt en dit onder de voorwaarden vermeld in de artikelen 19/3 tot 19/5 zoals voorgesteld in het amendement.

Voorts gaat de regeling voor de werkgever gepaard met een doelgroepvermindering (artikel 19/8, zoals voorgesteld in het amendement).

In zover het amendement in essentie een arbeidsrechtelijke aangelegenheid regelt, valt het onder de bevoegdheid van de federale overheid.

In één van de bepalingen van het amendement, te weten artikel 19/8, wordt evenwel het recht van de werkgever op een doelgroepvermindering gedefinieerd, een aangelegenheid waarvoor, met toepassing van artikel 6, § 1, IX, 7°, a), eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de gewesten voortaan bevoegd zijn.¹²

Hieruit volgt dat de federale overheid niet bevoegd is om dat aspect te regelen van het “Tandemplan voor de Werkgelegenheid” dat alleen kan worden geregeld bij samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹¹ Gelet op het soort arbeidsduurvermindering worden het beginsel, het bedrag en de nadere regels voor de toekenning ervan bepaald bij artikel 6, § 1 tot 4, zoals voorgesteld in het amendement.

¹² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 118 en 119.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Amendement nr. 57

15. Amendement nr. 57 voegt in de wet van 3 april 2013 een artikel V.9. in, waarin aan bepaalde ondernemingen een bijdrage wordt opgelegd. Los van de vraag of de bijdrage gekwalificeerd moet worden als een heffing of een administratieve sanctie moet worden opgemerkt dat de wetgever minstens een precies kader moet vastleggen voor de bepaling van de door de ondernemingen verschuldigde “bijdrage” aan het bij de Nationale Arbeidsraad opgericht opleidingsfonds.

Amendement nr. 58

16. Het amendement nr. 58 legt in het ontworpen artikel 2^{quinquies} van het koninklijk besluit van 24 december 1993 een solidariteitsbijdrage op aan ondernemingen die niet voldoen aan bepaalde investerings- en opleidingsinspanningen.

Nog afgezien van de vraag of de bijdrage gekwalificeerd moet worden als een heffing of een administratieve sanctie moet worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling een verplichte bijdrage oplegt, die toegewezen wordt aan een fonds dat vervolgens opnieuw bepaalde sectoren van de economie ten goede kan komen.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie¹³ moeten in het geval van een verplichte bijdrage aan een doelgebonden fonds niet enkel de uitgaven van het fonds, maar ook de daarmee samenhangende verplichte bijdrage tezamen worden onderzocht vanuit het staatssteunrecht. Zoals het Hof van Justitie al oordeelde in het arrest *Steinike & Weinlig* verliest een overheidsmaatregel ter begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkten niet zijn karakter van voordeel om niet, doordat hij geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit van overheidswege verplicht gestelde bijdragen van de betrokken ondernemingen.¹⁴ Op basis van het voorliggende dossier, en binnen de korte termijn die voor het onderzoek beschikbaar is, kan de Raad van State, afdeling Wetgeving bijgevolg niet uitsluiten dat de ontworpen bijdragen aan het Fonds ter bevordering van de werkgelegenheid en de concurrentiekracht deel kunnen uitmaken van staatssteunregeling in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg kan de ontworpen bepaling in elk geval pas doorgang vinden nadat zij overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU is aangemeld bij de Europese Commissie¹⁵, en de Europese Commissie zich heeft uitgesproken over het bestaan van staatssteun, dan wel over de verenigbaarheid ervan met de interne markt in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU of artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.

¹³ HvJ 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-261/01 en C-262/01 *Van Calster*; HvJ 15 juli 2004, zaak C-345/02 *Pearle*.

¹⁴ HvJ 22 maart 1977, zaak 78/76 *Steinlike & Weinlig*, § 5.

¹⁵ Het feit dat de ontworpen bepalingen werden geïntroduceerd via een amendement doet geen afbreuk aan de verplichting tot aanmelding. Vergelijk met de verplichte aanmelding onder de richtlijn technische voorschriften, zie advies 53.222/1 van 21 mei 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetgeving wat de invoering van het recht van de elektronische economie betreft’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2745/3, 3-8, punt 3.

Onder die omstandigheden kan dit onderdeel van het amendement niet langer samen met het voorliggende wetsontwerp worden behandeld.

17. Het ontworpen artikel 2^{sexies}, tweede lid, bepaalt dat de Koning de lijst (van het eerste lid) kan aanvullen na het Prijzenobservatorium te hebben geraadpleegd. Het is niet duidelijk hoe deze regeling zich verhoudt tot hetgeen in boek V van het Wetboek Economisch Recht is bepaald.

Amendement nr. 62

Voorafgaande opmerking

18. 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.

Onder dat voorbehoud worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

Bijzondere opmerkingen

19.1. Sommige bepalingen van het amendement creëren een verschil in behandeling tussen categorieën van werknemers dat gebaseerd is op de leeftijd.

Binnen de haar toegemeten tijd heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet kunnen nagaan of voor de verschillen in behandeling die in die diverse bepalingen worden ingevoerd een deugdelijke verantwoording voorhanden is. Zij wenst er in dat verband evenwel aan te herinneren dat volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording is voorts vereist door Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 'tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep'; zij moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de beginselen in kwestie: de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn aldus geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De wetgever moet de met deze regeling de ingevoerde verschillen in behandeling kunnen verantwoorden in het licht van de voornoemde beginselen.

19.2. Aangezien het amendement een regeling wil invoeren die nagenoeg identiek is aan de regeling die bestond vóór de wijziging ervan bij het voornoemde koninklijk besluit van

30 december 2014, dient opmerking 5 die geformuleerd is in advies 51.705/1-V, gegeven op 9 augustus 2012 over het ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 25 augustus 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’ hier *mutatis mutandis* te worden herhaald. Die opmerking luidt als volgt:

“5. In het ontworpen artikel 6, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 3, 4°, van het ontwerp), wordt onder meer bepaald dat ‘dit zwaar beroep [...] een beroep [is] waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat’, waarna deze knelpuntberoepen worden opgesomd. Indien hieruit moet worden afgeleid dat, opdat de betrokken werknemers zouden kunnen in aanmerking komen voor het voordeel, bedoeld in het ontworpen artikel 6, § 5, eerste lid, zij een zwaar beroep moeten hebben uitgeoefend dat tevens een knelpuntberoep is, rijst de vraag in hoeverre dat vereiste nog beantwoordt aan de finaliteit van de wettelijke regeling die loopbaan- en arbeidsduurvermindering mogelijk maakt om redenen die verband houden met de zwaarte van de gepresteerde arbeid, terwijl een knelpuntberoep niet noodzakelijk inhoudt dat het beroep ook als zwaar moet worden bestempeld.

Daarenboven zou voor het onderscheid dat voor de toepassing van het ontworpen artikel 6, § 5, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 zou worden gemaakt tussen werknemers die een zwaar beroep hebben uitgeoefend dat tevens een knelpuntberoep is en de werknemers die een zwaar beroep hebben uitgeoefend dat geen knelpuntberoep uitmaakt, een verantwoording moeten kunnen worden gegeven in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.”

19.3. Het blijkt materieel niet meer mogelijk om aan de Nationale Arbeidsraad de opdracht te geven om de regeling “tegen 30 september 2013” te evalueren. Artikel 6, § 6, eerste lid, 2°, laatste zin, zoals voorgesteld in het amendement, heeft geen enkele zin en dient te vervallen.

19.4. In verband met de verschillen in de berekeningsmethode naargelang het gaat om het geval bedoeld in artikel 6, § 4, of het geval bedoeld in § 6 van hetzelfde artikel, dient de volgende opmerking uit advies 51.705/1-V, gegeven op 9 augustus 2012, hier ook te worden geformuleerd:

“7. De wijze van berekening van de beroepsloopbaan van achtentwintig jaar, in het ontworpen artikel 6, § 6, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, wijkt af van de wijze van berekening van de beroepsloopbaan in andere gevallen, zoals die van de beroepsloopbaan van vijf jaar in het ontworpen artikel 4, § 2/2, tweede lid (artikel 2 van het ontwerp), of die van de beroepsloopbaan van vijftwintig jaar in het ontworpen artikel 6, § 4 (artikel 3 van het ontwerp). Ook deze gediversifieerde regeling zal moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.”

Amendement nr. 65

20. Amendement nr. 65 strekt ertoe te waarborgen dat voor de jaren 2015 tot en met 2019 alle vigerende bepalingen over de indexering van de sociale uitkeringen, de wedden en de lonen met een verwijzing naar het 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’ “onverkort van toepassing” blijven.

Deze bepaling is juridisch gezien nutteloos en overbodig.

Amendement nr. 66

21. Het ontworpen artikel 3 van het wetsontwerp ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’ wijzigt artikel 331, tweede en achtste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

De steller van het amendement nr. 66 gaat ervan uit dat artikel 331 van de programmawet (I) van 24 december 2002 laatst werd gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 15 mei 2014 ‘houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’. Genoemd artikel 331 werd nadien evenwel nog gewijzigd bij artikel 174, 1° en 2°, van de programmawet van 19 december 2014, met inwerkingtreding op 1 januari 2015 (artikel 175 van de wet van 19 december 2014).

In de ontworpen wijzigingen van het genoemde artikel 331, tweede en achtste lid, wordt verwezen naar zinnen die in de huidige tekst niet (meer) voorkomen aangezien ze werden opgeheven, met ingang van 1 januari 2015, door artikel 174, 1° en 2°, van de programmawet van 19 december 2014.

Amendementen nrs. 67 tot 72

22. De amendementen strekken ertoe de belasting op de meerwaarden op aandelen of afgeleide producten met een financiële of materiële onderliggende waarde, te wijzigen.

Binnen de hem toegemeten tijd, gelet op de omvang van de voor advies voorgelegde amendementen en de complexiteit van de erdoor opgeworpen vragen, heeft de Raad van State de amendementen nrs. 67 tot 72 niet kunnen onderzoeken in het licht van de relevante grondwettelijke, Europese en internationaalrechtelijke beginselen en regels.

Amendement nr. 81

23. Sommige bepalingen van de regeling voorgesteld in het amendement doen een verschil in behandeling ontstaan tussen categorieën van werknemers dat gebaseerd is op de leeftijd. Hetzelfde geldt voor het begrip “lange beroepsloopbaan” dat een voorwaarde oplegt die gebaseerd is op de leeftijd (artikel 19/1, 4°, zoals voorgesteld in het amendement).

In dat opzicht geldt ook hier opmerking 19.1 die gemaakt is bij amendement nr. 62.

De wetgever moet bijgevolg de aldus door de regeling ingevoerde verschillen in behandeling kunnen verantwoorden in het licht van de voornoemde beginselen en dit zowel bij het uitwerken van het “Tandemplan voor de Werkgelegenheid” als bij de tenuitvoerlegging ervan.

*

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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Ik verwijs naar de motivering van de hoogdringendheid die door de regering werd ingeroepen voor het advies van de Raad van State op het voorontwerp van wet (zie Doc 54 960/001, blz. 40-42).

(...)

De inwerkingtreding van een aantal artikelen is bij amendement gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijk ingediende versie. Deze amendering was nodig om het risico op retroactiviteit te vermijden en aldus juridische onzekerheid te vermijden. Deze amendering tast de hoogdringendheid echter geenszins aan. Wel integendeel: de latere inwerkingtreding die er het gevolg van is, versterkt nog alle in de oorspronkelijke adviesaanvraag genoemde argumenten voor de hoogdringendheid.

Specifiek voor wat betreft de indexsprong moet de wet gepubliceerd zijn voor de uitnodiging voor de volgende indexcommissie vertrekt, die voorzien is voor 29 april – de documenten worden normaliter een vijftal dagen voordien aan de leden bezorgd. Gelet op de te verwachten duur van de verdere parlementaire behandeling, is de hoogdringende adviestermijn nodig om de wet voor die datum gepubliceerd te krijgen ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard à l'ampleur et à la complexité des textes soumis pour avis, au fait que le Conseil d'État n'a en fait disposé que de quelques jours ouvrables pour rendre le présent avis, au moment auquel la Chambre des représentants doit voter le projet de loi, ainsi qu'au très grand nombre de demandes d'avis introduites en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû en outre nécessairement se limiter à un examen sommaire des textes qui lui ont été soumis, même concernant les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*

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

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue néerlandaise. En vertu des articles 47 et 48 des lois sur le Conseil d'État, les textes sont soumis à la section de législation dans la langue ou dans les langues où ils doivent être promulgués ou arrêtés et, lorsque la section est saisie de textes rédigés en français et en néerlandais, son examen porte tant sur les textes rédigés dans chacune des deux langues que sur la concordance de ces textes. Selon l'article 98, paragraphe 1, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants (ci-après : la Chambre), le président de la Chambre peut inviter la section de législation du Conseil d'État à donner un avis motivé « sur le texte, établi en français et en néerlandais, de tous projets ou propositions de loi, ou d'amendements à ces projets et propositions dont la Chambre est saisie » ².

Il résulte de ces dispositions que l'examen du Conseil d'État, section de législation, doit porter tant sur le texte français que néerlandais des amendements soumis pour avis, ce qui implique que les deux versions linguistiques doivent être jointes à la demande d'avis, à défaut de quoi un avis ne peut être donné.

En l'occurrence, les amendements ont été soumis dans une seule langue le 27 mars 2015, et leurs versions bilingues définitives n'ont été transmises que le 30 mars 2015. En outre, dans certains cas, ces versions définitives s'écartent sur le fond des amendements soumis initialement (voir par ex. l'amendement n° 77).

Il faut dès lors considérer que la demande d'avis a été introduite le 30 mars 2015, ce qui implique que le Conseil d'État n'a été valablement saisi qu'à cette date et que le délai de huit jours ouvrables ne commence à courir que le jour ouvrable suivant cette date. Le demandeur d'avis est invité à l'avenir à joindre d'emblée les deux versions linguistiques à la demande d'avis s'il tient à ce que celui-ci soit donné dans les meilleurs délais.

COMPÉTENCE

Amendements n^{os} 52, 53, 54, 55, 56, 60, 65, 75, 77 et 79

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 décentralisé peuvent utiliser, chacun pour ce qui le concerne, pour autant qu'ils agissent dans les limites de leurs compétences respectives » ³.

² Voir à cet égard également l'article 2 de la loi précitée du 31 mai 1961.

³ C.C., 14 octobre 1999, n° 109/99, B.3.6.

5. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), remplacé par l'article 18, 1°, de la loi 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 d'une 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 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 général et uniforme ⁴.

6. L'amendement n° 53 vise à préciser explicitement que les allocations sociales visées à l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays' sont des allocations sociales « relevant des compétences fédérales, communautaires et régionales » ⁵.

L'article 3bis, en projet, dispose d'une 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 allocations sociales, 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 d'une manière générale.

Le champ d'application ainsi défini dans le texte de l'amendement porte sur les « revenus » dans le sens de la notion « politique des revenus », de sorte que l'article 3bis amendé peut être réputé conforme à la compétence concernant « les mesures d'ordre général par lesquelles l'autorité fédérale régit le niveau des revenus » ⁶.

7. Eu égard à cette compétence fédérale générale, les amendements n°s 55, 56, 65 et 79 ne soulèvent pas de problème de compétence.

8. L'amendement n° 75 vise à supprimer les mots « des allocations sociales » à l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

⁴ 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.

⁵ Il est à noter à cet égard que la référence aux allocations sociales qui est faite à l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 ne concorde pas, du point de vue de la technique législative, avec l'article 1^{er} ou avec l'initulé du chapitre II du titre I^{er} du même arrêté royal.

⁶ C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001, B.3.9.2.

Ainsi, le texte de l'article 3bis sera sur le fond identique à celui qui a été examiné par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 57.195/1⁷. Il en découle que l'exclusion générale de toutes les allocations sociales du champ d'application ne change en rien la qualification du régime en tant que régime général de la politique des revenus, qui relève de la compétence de l'autorité fédérale.

9. En ajoutant un nouvel article dans le projet de loi, l'amendement n° 77 entend prévoir que la forme d'indexation visée à l'article 1728bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code civil, est l'indexation sur la base de l'indice santé lissé et temporairement bloqué. Cette disposition du Code civil fait partie des dispositions générales relatives aux baux des biens immeubles.

L'amendement contient un régime général relatif aux « revenus » pouvant être obtenus à partir de la location de biens immeubles et aux prix pouvant être fixés pour celle-ci. L'amendement est donc lié au régime général prévu à l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 et s'inscrit donc dans le cadre de la compétence fédérale générale en matière de politique des prix et des revenus. Cette compétence fédérale générale ne porte pas atteinte à la compétence des régions qui leur permet, en vertu de leur compétence concernant certaines formes de location de biens immobiliers (voir l'article 6, § 1^{er}, IV, LSRI), d'adopter des dispositions spécifiques en ce qui concerne la fixation et le calcul du loyer, et plus particulièrement des règles en matière d'indexation.

10. Les amendements n°s 52 et 54 ont pour objet d'exclure les « prestations familiales » et les « allocations d'aide aux personnes âgées », toutes deux au sens de l'article 5, § 1^{er}, LSRI, des allocations sociales visées à l'article 3bis en projet et, partant, du champ d'application de cet article 3bis de l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

Sur la base respectivement de l'article 5, § 1^{er}, IV, et de l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, a), LSRI, les communautés et, le cas échéant, la Commission communautaire commune⁸ sont compétentes pour les prestations familiales et les allocations d'aide aux personnes âgées. Cette compétence inclut également la fixation des montants de ces allocations, en ce compris la décision de modifier ces montants consécutivement à l'application d'un mécanisme d'indexation⁹.

En excluant spécifiquement ces formes bien précises d'allocations sociales, les amendements sortent du cadre du règlement général des revenus. Les amendements n°s 52 et 54 règlent ainsi une forme spécifique de revenus et d'allocations qui relève de la compétence exclusive des communautés et de la Commission communautaire commune et excèdent donc la compétence du législateur fédéral.

⁷ Avis C.E. 57.195/1 du 11 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi'.

⁸ Voir l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

⁹ Avis C.E. 56.703/1/3 du 13 octobre 2014 sur un projet devenu le décret du 19 décembre 2014 'contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-15, n° 132/1, pp. 109-110.

11. En complétant l'article 4 du projet de loi, l'amendement n° 60 au projet de loi poursuit le même objectif que les amendements n°s 52 et 54 en ce qui concerne l'indexation des allocations familiales, de l'allocation de naissance et de la prime d'adoption.

Dans son avis 57.195/1, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante à propos de l'article 4 du projet :

« 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.

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) »¹⁰.

Dès lors qu'il déroge à l'article 4, en projet, du projet, l'amendement n° 60 est dépourvu de sens, puisque cet article ne règle pas directement les montants des allocations familiales, de l'allocation de naissance et de la prime d'adoption.

Dans la mesure où l'amendement tend à exclure les allocations visées du régime général d'indexation des allocations sociales, visé à l'article 3bis, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, la même objection que celle formulée à l'égard des amendements n°s 52 et 54 doit être émise en ce qui concerne la compétence fédérale.

Amendement n° 58

12. L'amendement n° 58 vise à insérer, dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993, un article 2sexies imposant pour une période déterminée un blocage des prix obligatoire pour « les primes d'assurances, le coût de l'énergie, les tarifs bancaires, les honoraires de professions libérales, les honoraires des notaires et huissiers,... ».

Les primes, tarifs, honoraires, etc., visés dans ces dispositions concernent des matières qui relèvent en principe de la compétence fédérale. En règle, l'autorité fédérale peut donc imposer une réglementation des prix pour ces montants.

¹⁰ Avis C.E. 57.195/1 du 11 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi'.

Toutefois, on n'aperçoit pas clairement la portée exacte de la notion de « coût de l'énergie » figurant dans cet amendement. Il convient à cet égard de tenir compte de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, a) et b), et de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d), LSRI, ainsi que de la répartition des compétences qui y est prévue entre l'autorité fédérale et les régions. La disposition proposée ne peut être maintenue que si la notion de « coût de l'énergie » est lue conformément aux règles répartitrices de compétences.

Enfin, il y a lieu d'observer que l'utilisation de « ... » dans le texte français ou de la notion « enzovoort » dans le texte néerlandais sont dépourvus de la précision requise pour un texte de loi et ne peuvent donc pas, en l'espèce, être examinés à l'aune de la répartition des compétences.

Amendement n° 62

13. L'amendement n° 62 a pour objet de remplacer l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relatif à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

Comme le relève la justification de l'amendement, celui-ci vise à rétablir l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité dans une version quasi identique à celle existant avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

L'amendement vise à permettre aux travailleurs âgés de 50 ans et plus qui ont, pendant au moins 5 ans pendant les 10 dernières années ou 7 ans pendant les 15 dernières années de leur carrière professionnelle, exercé un métier lourd pour lequel existe une pénurie significative de main d'œuvre (article 6, § 5, proposé dans l'amendement) ou qui, dans certaines conditions, comptent une carrière professionnelle de 28 années (article 6, § 6, proposé dans l'amendement), de bénéficier, sans limitation de durée, d'un droit complémentaire aux allocations d'interruption¹¹ lorsqu'ils réduisent leur temps de travail.

En ce que l'amendement règle un régime de réduction du temps de travail destiné à des travailleurs âgés répondant aux conditions qu'il énonce, assorti du droit à l'octroi d'une allocation complémentaire aux allocations d'interruption, la matière relève de la compétence de l'autorité fédérale et n'appelle sur ce point aucune observation.

¹¹ Le principe, le montant et les modalités d'octroi en sont fixés, compte tenu du type de réduction du régime de travail, par l'article 6, § 1^{er} à 4, proposé dans l'amendement.

Amendement n° 81

14. L'amendement n° 81 a pour objet d'introduire dans le projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi' un dispositif régissant le « Plan tandem pour l'emploi » qui permettra à un travailleur âgé de 50 ou 55 ans ou plus d'assurer comme tuteur le suivi et l'accompagnement de la formation d'un travailleur dans l'entreprise qui l'occupe. Cette activité se déroulera à concurrence d'un certain nombre d'heures par an et dans le cadre d'une réduction du régime de travail de moitié ou de 2/5^{èmes} (article 19/2, §§ 2 et 3, proposé dans l'amendement).

Le travailleur tuteur bénéficie, en plus de l'allocation crédit-temps, d'une allocation tandem qui lui est versée par le fonds de sécurité d'existence dont relève son employeur, et ce aux conditions fixées par les articles 19/3 à 19/5 proposés dans l'amendement.

Le système est par ailleurs assorti, au profit de l'employeur, d'une réduction groupe-cible (article 19/8 proposé dans l'amendement).

En tant que l'amendement règle essentiellement une matière de droit du travail, il relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Toutefois, pour l'une de ses dispositions à savoir l'article 19/8, l'amendement définit le droit de l'employeur à une réduction groupe-cible, matière qui, en application de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ressortit dorénavant à la compétence des régions¹².

Il en résulte que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour régir cet aspect du dispositif « Plan tandem pour l'emploi », qui ne pourra être réglé que par accord de coopération conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

EXAMEN DU TEXTE

Amendement n° 57

15. L'amendement n° 57 insère dans la loi du 3 avril 2013 un article V.9 imposant une cotisation à certaines entreprises. Indépendamment de la question de savoir si la cotisation doit être qualifiée de prélèvement ou de sanction administrative, il faut observer que le législateur doit pour le moins établir un cadre précis pour la fixation de la « cotisation » due par les entreprises au fonds de formation créé auprès du Conseil national du Travail.

Amendement n° 58

16. Par le biais de l'article 2quinquies, en projet, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, l'amendement n° 58 impose une cotisation de solidarité aux entreprises qui ne consentent pas certains efforts d'investissement et de formation.

¹² Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 118 et 119.

Outre la question de savoir si la cotisation doit être qualifiée de prélèvement ou de sanction administrative, force est de constater que la disposition en projet impose une cotisation obligatoire, qui est allouée à un fonds qui peut ensuite profiter, à nouveau, à certains secteurs de l'économie.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice¹³, dans le cas d'une cotisation obligatoire à un fonds à finalité déterminée, ce ne sont pas seulement les dépenses du fonds, mais également la cotisation obligatoire qui s'y rapporte, qui doivent conjointement faire l'objet d'un examen au regard du droit des aides d'État. Ainsi que la Cour de justice l'a déjà jugé dans l'arrêt *Steinike & Weinlig*, une mesure de l'autorité publique favorisant certaines entreprises ou certains produits ne perd pas son caractère d'avantage gratuit par le fait qu'elle serait partiellement ou totalement financée par des contributions imposées par l'autorité publique et prélevées sur les entreprises concernées¹⁴. Sur la base du dossier examiné et compte tenu du bref délai dont il dispose pour cet examen, le Conseil d'État, section de législation, ne peut dès lors exclure que les cotisations en projet versées au Fonds pour le renforcement de l'emploi et de la compétitivité soient susceptibles de relever du régime d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Par conséquent, la disposition en projet ne pourra en tout cas se concrétiser que lorsqu'elle aura été notifiée à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE¹⁵, et que la Commission européenne se sera prononcée sur l'existence d'une aide d'État, ou sur sa compatibilité avec le marché intérieur au regard de l'article 106, paragraphe 2, TFUE ou de l'article 107, paragraphes 2 et 3, TFUE.

Dans ces circonstances, cet élément de l'amendement ne peut plus être traité en même temps que le projet de loi à l'examen.

17. L'article 2sexies, alinéa 2, en projet, dispose que le Roi peut compléter la liste (du premier alinéa) après consultation de l'observatoire des prix. On n'aperçoit pas comment cette disposition s'articule avec la règle inscrite dans le livre V du Code de droit économique.

Amendement n° 62

Observation préliminaire

18. 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

¹³ C.J.U.E. 21 octobre 2003, affaires jointes C-261/01 et C-262/01 *Van Calster*; C.J.U.E. 15 juillet 2004, affaire C-345/02 *Pearle*.

¹⁴ C.J.U.E. 22 mars 1977, affaire 78/76 *Steinlike & Weinlig*, § 5.

¹⁵ Le fait que les dispositions en projet ont été introduites par un amendement n'affecte en rien l'obligation de notification. Comparer avec la notification obligatoire en vertu de la directive sur les réglementations techniques, voir l'avis 53.222/1 du 21 mai 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la législation en ce qui concerne l'instauration du droit de l'économie électronique', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2745/3, 3-8, point 3.

dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur.

C'est sous cette réserve que sont formulées les observations particulières qui suivent.

Observations particulières

19.1. Certaines des dispositions de l'amendement instaurent entre des catégories de travailleurs une différence de traitement basée sur l'âge.

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas pu vérifier si les différences de traitement instaurées dans ces diverses dispositions sont adéquatement justifiées. À cet égard, elle souhaite néanmoins rappeler que, selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification est par ailleurs requise par la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 'portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail' ; elle doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause : les principes d'égalité et de non-discrimination sont ainsi violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il appartiendra au législateur de pouvoir justifier les différences de traitement ainsi instaurées par le régime à la lumière des principes précités.

19.2. Dès lors que l'amendement a pour objet de réintroduire une réglementation quasi identique à celle qui a existé avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, l'observation 5 formulée dans l'avis 51.705/1-V donné le 9 août 2012 sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 août 2012 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps' doit être ici, *mutatis mutandis*, réitérée. Cette observation se lit comme suit :

« 5. L'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 3, 4^o, du projet) prévoit notamment que 'ce métier lourd est un métier pour lequel il existe une pénurie significative de main-d'œuvre', ces métiers en pénurie étant ensuite énumérés. S'il faut en déduire que pour pouvoir prétendre au bénéfice de compte pour bénéficier de l'avantage visé à l'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, les travailleurs concernés doivent avoir exercé un métier lourd qui est en même temps un métier en pénurie, la question se pose de savoir dans quelle mesure cette exigence répond encore à la finalité du dispositif légal qui permet une diminution de carrière et une réduction de la durée du travail pour des motifs tenant à la pénibilité du travail effectué, alors qu'un métier en pénurie n'implique pas nécessairement qu'il soit également qualifié de lourd.

En outre, la distinction qui serait faite pour l'application de l'article 6, § 5, en

projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, entre les travailleurs qui ont exercé un métier lourd qui est également un métier en pénurie et les travailleurs qui ont exercé un métier lourd qui n'est pas un métier en pénurie, doit pouvoir être justifiée à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination visés aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

19.3. Il n'apparaît matériellement plus possible de confier au Conseil national du Travail la mission d'évaluer le dispositif « pour le 30 septembre 2013 ». L'article 6, § 6, alinéa 1^{er}, 2^o, dernière phrase proposé dans l'amendement, est dénuée de sens et doit être omise.

19.4. À propos des divergences existant dans la méthode de calcul selon qu'il s'agit de l'hypothèse visée à l'article 6, § 4, ou de celle du même article, en son paragraphe 6, l'observation suivante formulée dans l'avis 51.705/1-V donné le 9 août 2012 doit l'être ici aussi :

« 7. La méthode de calcul de la carrière professionnelle de vingt-huit ans, prévue à l'article 6, § 6, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, s'écarte de la méthode de calcul de la carrière professionnelle dans d'autres cas, telle que celle de la carrière professionnelle de cinq ans prévue à l'article 4, § 2/2, alinéa 2, en projet (article 2 du projet), ou celle pour la carrière professionnelle de vingt-cinq ans prévue à l'article 6, § 4, en projet (article 3 du projet). Ces régimes différents devront également pouvoir être justifiés à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination ».

Amendement n° 65

20. L'amendement n° 65 tend à garantir que, pour les années 2015 à 2019, toutes les dispositions en vigueur concernant l'indexation des allocations sociales, des traitements et des salaires, avec une référence à 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' « restent intégralement d'application ».

Cette disposition est inutile et superflue d'un point de vue juridique.

Amendement n° 66

21. L'article 3, en projet, du projet de loi 'concernant la promotion de l'emploi' modifie l'article 331, alinéas 2 et 8, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

L'auteur de l'amendement n° 66 considère que l'article 331 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a été modifié en dernier lieu par l'article 2 de la loi du 15 mai 2014 'portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance'. Or, l'article 174, 1^o et 2^o, de la loi-programme du 19 décembre 2014 a encore modifié par la suite l'article 331 précité, modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (article 175 de la loi du 19 décembre 2014).

Les modifications en projet de l'article 331, alinéas 2 et 8, précité, font référence à des phrases qui ne figurent pas (plus) dans le texte actuel, celles-ci ayant été abrogées le 1^{er} janvier 2015 par l'article 174, 1^o et 2^o, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

Amendements n^{os} 67 à 72

22. Les amendements visent à modifier l'impôt sur les plus-values d'actions ou de produits dérivés ayant une valeur financière ou matérielle sous-jacente.

Dans le délai qui lui a été imparti et compte tenu de l'ampleur des amendements soumis pour avis ainsi que de la complexité des questions soulevées par ceux-ci, le Conseil d'État n'a pas pu examiner les amendements n^{os} 67 à 72 au regard des principes et des règles de droit constitutionnel, européen et international pertinents.

Amendement n° 81

23. Certaines des dispositions du dispositif régi par l'amendement introduisent, entre des catégories de travailleurs, une différence de traitement basée sur l'âge. Il en va de même de la notion de « carrière longue », qui requiert une condition fondée sur l'âge (article 19/1, 4°, proposé dans l'amendement).

À cet égard, l'observation 19.1 formulée sur l'amendement n° 62, vaut également ici.

Il appartiendra en conséquence au législateur de pouvoir justifier les différences de traitement ainsi instaurées par le régime à la lumière des principes précités, et ce tant dans la conception du régime « Plan tandem pour l'emploi » que dans sa mise en œuvre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME