



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.427/1
van 21 december 2022

avis 72.427/1
du 21 décembre 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van
de wet van 3 juli 1978 betreffende
de arbeidsovereenkomsten,
teneinde de werkgevers er bij wet
toe te verplichten de werknemers
te vergoeden voor de kosten die zij
maken voor hun
dienstverplaatsingen'
(*Parl.St.* Kamer 2021-22,
nr. 55-2910/001)

une proposition de loi 'modifiant
la loi du 3 juillet 1978 relative aux
contrats de travail, visant à
introduire l'obligation légale pour
les employeurs d'indemniser les
travailleuses et travailleurs pour
les frais exposés dans le cadre de
leurs déplacements
professionnels' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2021-2022,
n° 55-2910/001)

Op 27 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, teneinde de werkgevers er bij wet toe te verplichten de werknemers te vergoeden voor de kosten die zij maken voor hun dienstverplaatsingen’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2910/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2022.

*

Le 27 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, visant à introduire l’obligation légale pour les employeurs d’indemniser les travailleuses et travailleurs pour les frais exposés dans le cadre de leurs déplacements professionnels’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2910/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 15 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2022.

*

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

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om artikel 20 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ aan te vullen om aan de werkgever de verplichting op te leggen “de werknemer te vergoeden voor de kosten die hij maakt voor zijn dienstverplaatsingen”. Het minimale bedrag en de minimale voorwaarden van die vergoeding worden bepaald door verwijzing naar de hoofdstukken II en III van titel III van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ (artikel 2 van het voorstel).

Indien de sociale partners op sectorniveau of op nationaal niveau beslissen dat een hogere kilometervergoeding moet worden toegekend, is de “bevestiging per koninklijk besluit” daarvan niet vereist om aan die regeling verplichte uitwerking te geven (artikel 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de voorgestelde regeling wordt de wijze waarop de werkgever de werknemer moet vergoeden voor de kosten die hij maakt voor zijn dienstverplaatsingen, geregeld door middel van een verwijzing naar twee hoofdstukken van het koninklijk besluit van 13 juli 2017, dat van toepassing is op de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

Een dergelijke verwijzing is dynamisch,² hetgeen betekent dat toekomstige wijzigingen aan het koninklijk besluit van 13 juli 2017 doorwerken in de voorgestelde regeling.³

Verwijzen naar teksten van lager hiërarchisch niveau is af te raden, omdat dit later problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere teksten. Door naar specifieke hoofdstukken van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 te verwijzen bestaat immers de kans dat

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

² Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt wel dat in een aan de formele wetgeving voorbehouden aangelegenheid, wat *in casu* niet het geval blijkt te zijn, een verwijzing (zonder clichering) naar een “lagere” rechtsnorm impliceert dat die norm in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar de “lagere” norm zoals hij van toepassing was op de datum van de totstandkoming van de “hogere” norm (Zie GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2, en in dezelfde zin, GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6).

³ Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, aanbeveling 74.

die verwijzingen na verloop van tijd achterhaald zijn, namelijk wanneer dat koninklijk besluit grondig wordt gewijzigd of in zijn geheel wordt vervangen.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om de wetgever zelf de volledige regeling te laten vaststellen, die desgevallend is overgenomen uit of geïnspireerd op het koninklijk besluit van 13 juli 2017, of de Koning te machtigen om het bedrag en de voorwaarden vast te stellen ter uitvoering van de voorgestelde bepaling.

Artikel 3

4.1. Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat indien de “sociale partners beslissen dat een hogere kilometervergoeding moet worden toegekend dan bij deze wet wordt bepaald, en indien de ter zake door de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties gesloten collectieve arbeidsovereenkomst nationaal of op sectorniveau van toepassing is, (...) die collectieve arbeidsovereenkomst geen bevestiging per koninklijk besluit [behoeft] om verplicht uitwerking te hebben op, naargelang van het geval, nationaal vlak of sectorniveau”.

De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk. In het bijzonder is onduidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de regeling en de basisprincipes vervat in de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’.

Hoewel dat begrip niet voorkomt in artikel 3 van het voorstel en de toelichting geen commentaar over die bepaling bevat, lijkt uit de formulering van artikel 3 te kunnen worden opgemaakt dat het de bedoeling is om aan de betrokken collectieve arbeidsovereenkomsten de rechtskracht te geven van een algemeen verbindend verklaarde arbeidsovereenkomst.

Overeenkomstig artikel 31 van de voornoemde wet van 5 december 1968 is een “algemeen verbindend verklaarde overeenkomst (...) bindend voor alle werkgevers en werknemers die behoren tot het ressort van het paritair orgaan en voor zover zij vallen onder de werkingssfeer zoals deze in de overeenkomst is bepaald”. Uit artikel 51 van de wet van 5 december 1968 blijkt welke bijzondere plaats de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst inneemt in “de hiërarchie van de bronnen der verbintenissen in de arbeidsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers”. Er zijn dus belangrijke verschillen naargelang een collectieve arbeidsovereenkomst al dan niet algemeen verbindend is verklaard, zowel wat de reikwijdte van het bindend karakter betreft,⁴ als wat betreft de bekendmaking en de uitwerking in de tijd.⁵

Ongeacht het feit of de indieners van het wetsvoorstel al dan niet een algemeen verbindend verklaarde arbeidsovereenkomst beogen, moet worden vastgesteld dat de regeling vervat in artikel 3 van het voorstel haaks staat op de structuur van de wet van 5 december 1968. Op zijn minst moet de voorgestelde bepaling herwerkt worden zodat er geen twijfel bestaat over zowel de procedure (zoals de uitwerking in de tijd en de bekendmaking) als het bindende karakter en de plaats in de hiërarchie van rechtsbronnen van de betrokken collectieve arbeidsovereenkomsten.

⁴ Zie de artikelen 19 en 26, eerste lid, van de wet van 5 december 1968.

⁵ Vgl. artikel 25, eerste lid, en artikel 26, tweede lid, met de artikelen 30 en 32 van de wet van 5 december 1968.

Daarbij moet evenwel voor ogen worden gehouden dat enkel indien hiervoor een bijzondere verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel kan worden gegeven, aanvaard kan worden dat de wetgever voor het specifieke geval van de kilometervergoeding een van de basisprincipes en structuur van de wet van 5 december 1968 afwijkende regeling tot stand kan brengen. In de toelichting bij het voorstel wordt deze verantwoording niet geboden en de Raad van State ziet ook geen verantwoording.

4.2. Indien voor de voorgestelde regeling toch een verantwoording voorhanden zou zijn, moet erop gewezen worden dat artikel 3 van het wetsvoorstel een autonome bepaling is die deel zal uitmaken van de aan te nemen wet, terwijl zij nauw verband houdt met de wijziging die bij artikel 2 van het voorstel wordt aangebracht in de wet van 3 juli 1978 (en waarnaar wordt verwezen met de woorden “deze wet”). Daardoor ligt de voorgestelde regeling verspreid in twee verschillende teksten, hetgeen de transparantie en de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Daarnaast is het niet zeker dat beide bepalingen ten volle op elkaar zijn afgestemd, nu artikel 3 van het voorstel geldt wanneer er “een hogere kilometervergoeding” moet worden toegekend, terwijl het voorgestelde artikel 20, 8°, van de wet van 3 juli 1978 “het bedrag en de voorwaarden” van de betrokken vergoeding betreft.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de compléter l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' afin d'imposer à l'employeur l'obligation « d'indemniser les travailleuses et travailleurs pour les frais exposés dans le cadre de leurs déplacements professionnels ». Le montant minimal ainsi que les conditions minimales de cette indemnité sont fixés par référence aux chapitres II et III du titre III de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' (article 2 de la proposition).

Lorsque les partenaires sociaux décident, au niveau sectoriel ou national, d'un montant de remboursement kilométrique supérieur, la « confirmation par arrêté royal » n'est pas requise pour que cette disposition produise ses effets obligatoires (article 3).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Le dispositif proposé règle la manière dont l'employeur doit indemniser les travailleuses et les travailleurs pour les frais exposés dans le cadre de leurs déplacements professionnels par référence à deux chapitres de l'arrêté royal du 13 juillet 2017, lequel arrêté s'applique aux membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Une telle référence est dynamique ², ce qui signifie que des modifications ultérieures à l'arrêté royal du 13 juillet 2017 se répercutent sur la disposition en projet ³.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Il ressort effectivement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, dans une matière réservée à la législation formelle, ce qui ne s'avère pas être le cas en l'espèce, une référence (sans clichage) à une norme « inférieure » implique que cette norme doit s'interpréter en ce sens qu'il est fait référence à la norme « inférieure » telle qu'elle s'appliquait à la date de l'élaboration de la norme « supérieure » (Voir C.C., 20 novembre 2008, n° 159/2008, B.4.2, et dans le même sens, C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 126/2008, B.6).

³ Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, recommandation 74.

Il est déconseillé de faire référence à des textes d'un niveau hiérarchique inférieur, parce que ce procédé pourrait entraîner des problèmes ultérieurement lors de la modification de ces textes de niveau inférieur. En effet, en faisant référence à des chapitres spécifiques de l'arrêté royal du 13 juillet 2017, le risque existe de voir ces références devenir obsolètes au fil du temps, à savoir lorsque ledit arrêté royal sera modifié de manière substantielle ou remplacé dans son intégralité.

Une autre possibilité consiste à confier au législateur le soin d'établir lui-même le dispositif complet, tiré de ou inspiré par, le cas échéant, l'arrêté royal du 13 juillet 2017, ou à habiliter le Roi à fixer le montant et les conditions de mise en œuvre de la disposition proposée.

Article 3

4.1. L'article 3 de la proposition dispose que lorsque les « partenaires sociaux décident d'un montant de remboursement kilométrique supérieur à celui prévu par la présente loi et que la convention collective de travail ainsi conclue par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs est d'application au niveau national ou sectoriel, cette convention collective de travail ne doit pas être confirmée par arrêté royal pour produire ses effets obligatoires au niveau sectoriel ou national, selon les cas ».

On n'aperçoit pas clairement la portée de cette disposition. On aperçoit en particulier mal comment s'articule cette disposition avec la réglementation et les principes fondamentaux inscrits dans la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires'.

Bien que cette notion ne figure pas dans l'article 3 de la proposition et que cette disposition ne fasse l'objet d'aucun commentaire dans les développements, il semble pouvoir être établi, d'après la formulation de l'article 3, que l'intention est de conférer aux conventions collectives concernées la force juridique d'une convention de travail rendue obligatoire.

Conformément à l'article 31 de la loi précitée du 5 décembre 1968, « la convention rendue obligatoire lie tous les employeurs et travailleurs qui relèvent de l'organe paritaire et dans la mesure où ils sont compris dans le champ d'application défini dans la convention ». La place particulière qu'occupe la convention collective de travail rendue obligatoire dans « la hiérarchie des sources des obligations dans les relations de travail entre employeurs et travailleurs » ressort de l'article 51 de la loi du 5 décembre 1968. Il existe donc des différences importantes selon qu'une convention collective de travail est rendue obligatoire ou non, tant en ce qui concerne l'étendue de son caractère obligatoire ⁴ qu'en ce qui concerne sa publication et son effet dans le temps ⁵.

Indépendamment de la question de savoir si les auteurs de la proposition de loi visent ou non une convention de travail rendue obligatoire, force est de constater que la disposition inscrite à l'article 3 de la proposition est en contradiction avec la structure de la loi du 5 décembre 1968. À tout le moins, la disposition proposée doit-elle être remaniée de manière à éliminer tout doute tant au niveau de la procédure (comme l'effet dans le temps et la publication)

⁴ Voir les articles 19 et 26, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 décembre 1968.

⁵ Comp. les articles 25, alinéa 1^{er}, et 26, alinéa 2, avec les articles 30 et 32 de la loi du 5 décembre 1968.

que du caractère obligatoire et de la place occupée dans la hiérarchie des sources de droit des conventions collectives concernées.

Toutefois, il convient de garder à l'esprit que ce n'est que si une justification particulière peut être donnée à cet égard au regard du principe d'égalité, qu'il peut être admis que, dans le cas spécifique de l'indemnité kilométrique, le législateur peut mettre en place un dispositif dérogeant aux principes fondamentaux et à la structure de la loi du 5 décembre 1968. Les développements de la proposition ne fournissent pas cette justification et le Conseil d'État n'en voit pas non plus.

4.2. Néanmoins, au cas où la disposition proposée pourrait se justifier, il convient de noter que l'article 3 de la proposition de loi est une disposition autonome qui fera partie de la loi à adopter, alors qu'elle est étroitement liée à la modification apportée par l'article 2 de la proposition à la loi du 3 juillet 1978 (et visée par les mots « la présente loi »). Par ce procédé, la réglementation proposée est répartie entre deux textes différents, ce qui ne favorise pas la transparence et la sécurité juridique.

Par ailleurs, il n'est pas certain que les deux dispositions soient harmonisées en tous points, dès lors que l'article 3 de la proposition s'applique lorsqu'un « remboursement kilométrique supérieur » doit être accordé, alors que l'article 20, 8°, de la loi du 3 juillet 1978 concerne « le montant » (dans le texte néerlandais : « het bedrag en de voorwaarden ») de l'indemnisation concernée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME