KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e mei 1967 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van wet "betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Senaat - 48 (1966-1967)", heeft de 23e mei 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 mai 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements au projet de loi "sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (Sénat - 148 (1966-1967)", a donné le 23 mai 1967 l'avis suivant :

Amendement van de Regering.

Volgens dit amendement moet het koninklijk besluit, waarbij het ontwerp tot het overheidspersoneel wordt uitgebreid, gemotiveerd en in Ministerraad overlegd zijn. Bovendien kan de uitbreiding ook gedeeltelijk zijn.

Het staat de wetgever te oordelen welke formele waarborgen vereist zijn voor een koninklijk besluit waarbij een wettelijke regeling wordt uitgebreid.

Het toepassingsgebied van de wetten van 6 en 15 juli 1964 en 8 april 1965, respectievelijk op de zondagsrust, de arbeidsduur en het arbeidsreglement, kan tot het overheidspersoneel worden uitgebreid door een gewoon koninklijk besluit, dat niet gemotiveerd moet zijn noch in Ministerraad overlegd, maar dat maar kan worden genomen op voorstel van de bevoegde paritaire comités of de Nationale Arbeidsraad (artikel 3 van de genoemde wetten).

Volgens een ontwerp van wet tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, geschiedt de uitbreiding van het toepassingsgebied van die besluitwet bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na raadpleging van de Nationale Arbeidsraad; het besluit moet evenwel niet gemotiveerd zijn (Kamer, Gedr. St. 390 (1966-1967) nr. 1, blz. 32).

De wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering maakt de uitbreiding van de ziekenkostenverzekering tot andere categorieën van personen,

.../.

waaronder het overheidspersoneel, afhankelijk van dezelfde voorwaarden als onderhavig amendement : zij moet geschieden "bij een gemotiveerd en in de Ministerraad overlegd besluit" (artikel 22).

De redengeving uitdrukkelijk als vormvereiste voor te schrijven is niet zonder gevolg. Het ontbreken van deze vorm kan als middel tot vernietiging van het genomen besluit worden ingeroepen. Wordt het amendement op dit punt aangenomen, dan dient ervoor gewaakt dat in de uitvoeringsbesluiten duidelijk de redenen worden opgegeven waarom de wet op het overheidspersoneel toepasselijk wordt gemaakt.

Wat de mogelijkheid tot gedeeltelijke uitbreiding betreft, deze laat de Koning niet toe voor het overheidspersoneel af te wijken van de wettelijke regeling of deze aan te passen. Hij mag alleen bepalen dat slechts een gedeelte van de wet voor het overheidspersoneel geldt, bijvoorbeeld het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten buiten een paritair orgaan, maar dat gedeelte vindt dan integrale toepassing.

Amendement van de heer MERCHIERS.

Volgens dit amendement dient in het ontwerp te worden bepaald dat de wet van toepassing is "op de werknemers en op de werkgevers alsook op de organisaties".

.../...

Deze bepaling wordt voorgesteld ter wille van de eenvormigheid met de wetten van 6 en 15 juli 1964 en 8 en 12 april 1965, respectievelijk op de zondagsrust, de arbeidsduur, het arbeidsreglement en de bescherming van het loon, waarin "een gelijkaardige formule werd gebruikt".

In de genoemde wetten is zulke bepaling nodig, omdat zij aan de werkgevers en werknemers bepaalde rechten verlenen en hun bepaalde verplichtingen opleggen, zodat duidelijk moet worden voorgeschreven aan wie die rechten toekomen en op wie die verplichtingen rusten.

Onderhavig ontwerp daarentegen regelt het wettelijk statuut van de collectieve arbeidsovereenkomsten en van de paritaire comités.

De rechten en plichten van werkgevers, werknemers en organisaties vloeien niet rechtstreeks voort uit de wet maar uit de krachtens de wet gesloten overeenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen weliswaar alleen door organisaties en werkgevers worden aangegaan en de daaruit voortspruitende rechten en plichten kunnen alleen werkgevers, werknemers en organisaties betreffen. Zulks volgt evenwel niet uit het toepassingsgebied van de wet, maar uit de begripsomschrijving van de collectieve arbeidsovereenkomst, zoals die wordt gegeven in artikel 5 van het ontwerp.

De oprichting van paritaire comités wordt opgedragen, niet aan de werkgevers, de werknemers of de organisaties, maar aan de Koning, weliswaar alleen ten behoe

.../.

van werkgevers en werknemers en met de medewerking van de organisaties, maar zulks volgens de regelen bepaald in het betrokken hoofdstuk III van het ontwerp. Dit hoofdstuk bevat dus voorschriften die deels door de Koning moeten worden nageleefd bij de oprichting en de samenstelling van de paritaire comités en deels door die comités zelf, wanneer zij de hun door de wet opgedragen bevoegdheid uitoefenen.

In die voorwaarden bestaat er geen aanleiding om in artikel 2 te bepalen dat de wet toepassing vindt op werknemers, werkgevers en organisaties. Deze bepaling is overbodig en in zeker opzicht zelfs onjuist. Zij verduidelijkt daarenboven het ontwerp niet, omdat de mate waarin en de wijze waarop enerzijds de organisaties en anderzijds de werkgevers en werknemers bij de uitvoering van de wet betrokken zijn, zo verschillend zijn, dat zulks in een algemene bepaling niet tot uitdrukking kan worden gebracht.

Bovendien past het amendement niet in de opzet van artikel 2 van het ontwerp. Zoals de Raad van State in zijn advies heeft toegelicht, bepaalt dit artikel, samen met artikel 1, niet het toepassingsgebied van de wet maar verklaart het de betekenis welke aan bepaalde, vaak voorkomende termen in het ontwerp moet worden gegeven, hetzij om de teksten te verlichten (artikel 1), hetzij omdat die termen in het ontwerp niet in hun gewone betekenis worden gebruikt (artikel 2) (Senaat, 1966-1967, Gedr. St. 148, blz. 100).

Amendement du Gouvernement.

En vertu de cet amendement, l'arrêté royal qui étend l'application de la loi en projet aux agents des services publics doit être motivé et être délibéré en Conseil des Ministres. En outre, l'extension pourra n'être que partielle.

Il appartient au législateur d'apprécier de quelles garanties formelles il convient d'entourer un arrêté royal qui étend un régime établi par la loi.

Les lois des 6 et 15 juillet 1964 et du 8 avril 1965, qui ont trait, respectivement, au repos du dimanche, à la durée du travail et au règlement de travail peuvent être étendues aux agents des services publics par un arrêté royal ordinaire qui ne doit être ni motivé ni délibéré en Conseil des Ministres, mais qui ne peut cependant être pris que sur la proposition des commissions paritaires compétentes ou du Conseil national du travail (article 3 des lois précitées).

Un projet de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs prévoit que l'extension éventuelle du champ d'application de cet arrêté-loi est réalisée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis du Conseil national du travail; l'arrêté ne doit cependant pas être motivé (Chambre, Doc. n° 390 (1966-1967) n° 1, p. 32).

La loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité subordonne l'extension de l'assurance soins de sa à d'autres catégories de personnes, dont les titulaires fonctions publiques, aux mêmes conditions que celles que

.../..

prévoit le présent amendement :elle doit s'opérer "par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres" (article 22).

Prescrire expressément la formalité de la motivation n'est pas sans conséquences.

L'omission de cette formalité peut, en effet, être invoquée comme un moyen d'annulation de l'arrêté intervenu. Si donc l'amendement est adopté sur ce point, il importera de veiller à ce que les arrêtés d'exécution énoncent avec toute la clarté souhaitable les motifs qui justifient l'application de la loi aux agents des services publics.

Quant à la faculté d'une extension partielle, elle ne permet pas au Roi de déroger, à l'égard des agents des services publics, au régime légal,ni d'adapter celui-ci. Il devra se borner à disposer que telle ou telle partie de la loi s'appliquera aux agents des services publics, par exemple celle qui concerne la conclusion de conventions collectives de travail en dehors d'un organe paritaire, mais cette partie sera alors intégralement applicable.

Amendement de M. MERCHIERS.

Selon cet amendement, il convient de préciser que la loi s'applique "aux travailleurs et aux employeurs ainsi qu'aux organisations".

Cette disposition est inspirée par le souci d'uniformité avec les lois des 6 et 15 juillet 1964 et des 8 et 12 avril 1965, qui ont trait, respectivement, au rep

.../...

du dimanche, à la durée du travail, au règlement de travail et à la protection de la rémunération, et qui "ont adopté une formule analogue".

Dans lesdites lois, une telle disposition est requise parce que les employeurs et les travailleurs s'y voient accorder certains droits et imposer certaines obligations, et qu'il importe, dès lors, de dire clairement à qui reviennent ces droits et à qui incombent ces obligations.

Le présent projet, en revanche, règle le statut légal des conventions collectives de travail et des commissions paritaires.

Les droits et obligations des employeurs, des travailleurs et des organisations ne dérivent pas directement de la loi mais découlent des conventions conclues en vertu de celle-ci. Sans doute ces conventions ne peuvent-elles être conclues que par des organisations et par des employeurs, et les droits et obligations qu'elles comportent ne peuvent-ils s'appliquer qu'à des employeurs, à des travailleurs et à des organisations. Cela ne résulte toutefois pas du champ d'application de la loi, mais de la définition de la convention collective de travail, telle qu'elle est énoncée à l'article 5 du projet.

La création de commissions paritaires est confiée, non pas aux employeurs, aux travailleurs ou aux organisations, mais au Roi. Si elle ne se conçoit qu'à l'intention exclusive des employeurs et des travailleurs et avec le concours des organisations, elle doit cependant intervenir conformément aux règles établies par le chapitre III du projet.

.../...

Ce chapitre contient donc des prescriptions qui doivent être respectées, les unes par le Roi, lors de la création et de la composition des commissions paritaires, les autres par ces commissions elles-mêmes, dans l'exercice des attributions qui leur sont imparties par la loi.

Il n'y a aucune raison, dans ces conditions, de disposer à l'article 2 que la loi s'applique aux travailleurs, aux employeurs et aux organisations. Une telle disposition est superflue et d'un certain point de vue inexacte même. En outre, elle n'a pas pour effet de rendre le projet plus clair, la mesure dans laquelle et la manière dont les organisations, d'une part, et les employeurs et les travailleurs, d'autre part, concourent à l'exécution de la loi différant à ce point qu'il est impossible de les exprimer dans une disposition générale.

De plus, l'amendement ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 2 du projet. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a expliqué dans son avis, cet article, au même titre que l'article 1er, ne détermine pas le champ d'application de la loi, mais définit le sens qu'il y a lieu d'attribuer dans le projet à certains termes qui reviennent régulièrement, soit par souci d'alléger le texte (article 1er), soit parce que ces termes ne sont pas utilisés dans leur acception normale (article 2) (Sénat, 1966-1967, Doc. 148, p. 100).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier,

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

greffier adjoint, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. LENAERTS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.

Le rapport a été présenté par M. H. LENAERTS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.