

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.972/1/V
49.973/1/V
VAN 2 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 7 juli 2011 door de Minister van Werk, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over:

- 1° een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 23 april 1998 houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’ (49.972/1/V);
- 2° een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 23 april 1998 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’ (49.973/1/V),

heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN VAN WET

De wijzigingen die de om advies voorgelegde voorontwerpen van wet 49.972/1/V en 49.973/1/V beogen aan te brengen in de wetten van 23 april 1998¹ strekken ertoe de omzetting in het interne recht te vervolledigen van richtlijn 2009/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 ‘inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’². De voornoemde richtlijn werd reeds grotendeels in het interne recht omgezet door de in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst nr. 101 van 21 december 2010 ‘[betreffende de] informatie en raadpleging van de werknemers in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie’. De wijzigingen die de om advies voorgelegde ontwerpen van wet beogen aan te brengen in de voornoemde wetten van 23 april 1998 hebben uitsluitend betrekking op de aspecten van de richtlijn 2009/38/EG die niet bij wege van collectieve arbeidsovereenkomst werden omgezet.

De wijzigingen die het ontwerp 49.972/1/V beoogt aan te brengen in de desbetreffende wet van 23 april 1998 bestaan erin dat het toepassingsgebied van die wet wordt uitgebreid tot de Europese ondernemingsraden en de procedures ter informatie en raadpleging van de werknemers, ingesteld krachtens richtlijn 2009/38/EG, dat voor de omschrijving van het begrip “Lidstaat” wordt gerefereerd aan het in de voornoemde richtlijn bedoelde begrip en dat, voor overeenkomsten gesloten na 17 december 2009, wordt bepaald dat het recht dat de regels betreffende het statuut van de werknemersvertegenwoordigers beheerst in geval van wetsconflict wordt vastgesteld overeenkomstig verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008³.

¹ Het ontwerp 49.972/1/V strekt tot het wijzigen van de wet van 23 april 1998 ‘houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’; het ontwerp 49.973/1/V beoogt de wet van 23 april 1998 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’, te wijzigen.

² Deze richtlijn heeft met ingang van 6 juni 2011 richtlijn 94/45/EG van de Raad van 22 september 1994 ‘inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’, ingetrokken. Laatstgenoemde richtlijn werd in de interne rechtsorde omgezet door, eensdeels, de reeds genoemde wetten van 23 april 1998 en, anderdeels, de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 62 van 6 februari 1996 ‘betreffende de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers’.

³ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 ‘inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I)’.

De wijzigingen die het ontwerp 49.973/1/V beoogt aan te brengen in de andere wet van 23 april 1998 blijven beperkt tot een uitbreiding van het toepassingsgebied van die wet tot de Europese ondernemingsraden en de procedures ter informatie en raadpleging van de werknemers, ingesteld krachtens richtlijn 2009/38/EG.

ONDERZOEK VAN DE ONTWERPEN VAN WET

Enkel de inwerkingtredingsbepaling in de beide ontwerpen van wet noopt tot het maken van een opmerking.

De in het ontwerp 49.972/1/V vervatte regeling heeft overeenkomstig artikel 6 van dat ontwerp uitwerking met ingang van 6 juni 2011. In artikel 4 van het ontwerp 49.973/1/V is dezelfde datum van inwerkingtreding ingeschreven, wat de in dat ontwerp opgenomen regeling betreft. Aan de bepalingen van beide ontwerpen van wet wordt derhalve terugwerkende kracht toegekend. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Le délai ultime de transposition était fixé au 6 juin 2011.

Vu le caractère transnational de certaines dispositions, la Commission européenne a souligné qu’il était impératif que les mesures nationales d’exécution de la directive entrent en vigueur en même temps.

Les lois du 23 avril 1998 telles qu’elles existent actuellement contiennent des dispositions pénales (Chapitre VI articles 10 à 13).

Les modifications apportées par les présents projets n’ont aucunement modifié ces dispositions pénales.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2011, c’est le Code pénal social qui prévoit les sanctions pénales.”

De retroactieve inwerkingtreding van de beide ontwerpen is blijkens de aangehaalde verduidelijking van de gemachtigde noodzakelijk omwille van de verplichting om richtlijn 2009/38/EG uiterlijk tegen 6 juni 2011 in het interne recht om te zetten.⁴ In dat verband moet erop worden gewezen dat, zo de lidstaten er weliswaar toe zijn gehouden om zich tijdig aan een EU-richtlijn te conformeren, zulks niet kan gebeuren met schending van het rechtszekerheidsbeginsel en de vereisten inzake toelaatbaarheid van retroactiviteit.

⁴ In artikel 16, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2009/38/EG wordt vermeld dat “uiterlijk op 5 juni 2011” aan de erin opgesomde bepalingen van de richtlijn moet worden voldaan.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht.⁵ Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang; indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscollages te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang⁶ een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever dat ten nadele van een categorie burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁷

Voor de terugwerkende kracht waarin de beide ontwerpen van wet voorzien, zal derhalve een verantwoording moeten kunnen worden geboden die verder reikt dan een loutere verwijzing naar de uiterste datum waarop de betrokken richtlijn diende te zijn omgezet in het interne recht. Het verdient aanbeveling die verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen. In de mate de retroactiviteit van sommige van de ontworpen wetsbepalingen⁸ er evenwel zou op neerkomen dat met terugwerkende kracht bijkomende verplichtingen worden opgelegd waarvan de niet-naleving tot het opleggen van een strafsanctie aanleiding geeft, is deze onverenigbaar met het algemene beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet⁹, en kan deze in geen geval doorgang vinden.

⁵ Zie onder meer: GwH nr. 49/98, 20 mei 1998, B.4; GwH nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.4.; GwH nr. 80/2008, 15 mei 2008, B.4; GwH nr. 3/2011, 13 januari 2011, B.7.

⁶ Zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst (zie onder meer de in de vorige voetnoot vermelde arresten GwH nrs. 49/98 en 17/2000 en GwH nr. 6/2003, 22 januari 2003, B.8).

⁷ Zie, naast de in de vorige voetnoot geciteerde arresten, onder meer: GwH nr. 64/97, 6 november 1997, B.5; GwH nr. 3/98, 14 januari 1998, B.7; GwH nr. 97/99, 15 september 1999, B.2.3; GwH nr. 89/2000, 13 juli 2000, B.15; GwH nr. 38/2001, 13 maart 2001, B.14.1; GwH nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.1; GwH, nr. 6/2003, 22 januari 2003, B.8; GwH nr. 55/2010, 12 mei 2010, B.8.1; GwH nr. 3/2011, 13 januari 2011, B.7.

⁸ De uitbreiding van het toepassingsgebied van de betrokken wetten van 23 april 1998 leidt er bijvoorbeeld toe dat de voorschriften inzake vertrouwelijke informatie, vervat in artikel 8 van de wet van 23 april 1998 'houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers', en de ermee samenhangende verplichtingen moeten worden nageleefd.

⁹ Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	B. THYS,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.972/1/V
49.973/1/V
DU 2 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 7 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur

- 1° un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 avril 1998 portant des mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs' (49.972/1/V) ;
- 2° un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 avril 1998 portant des dispositions diverses en ce qui concerne l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs' (49.973/1/V),

a donné l'avis suivant:

PORTÉE DES AVANT-PROJETS DE LOI

Les modifications que les avant-projets de loi 49.972/1/V et 49.973/1/V soumis pour avis visent à apporter dans les lois du 23 avril 1998¹ ont pour objet de compléter la transposition en droit interne de la directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 ‘concernant l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs’². La directive précitée a déjà été largement transposée en droit interne par la convention collective de travail n° 101 du 21 décembre 2010 ‘[concernant l’]information et [la] consultation des travailleurs dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire’ conclue au Conseil national du Travail. Les modifications que les projets de loi soumis pour avis visent à apporter dans les lois précitées du 23 avril 1998 concernent exclusivement les aspects de la directive 2009/38/CE qui n’ont pas été transposés par une convention collective de travail.

Les modifications que le projet 49.972/1/V envisage d’apporter dans la loi concernée du 23 avril 1998 consistent à étendre le champ d’application de cette loi aux comités d’entreprises européens et aux procédures d’information et de consultation des travailleurs, instaurés en vertu de la directive 2009/38/CE, à faire référence, pour définir la notion « État membre », à la notion visée dans la directive précitée et à disposer, pour les contrats conclus après le 17 décembre 2009, qu’en cas de conflit de loi, la loi qui régit les règles relatives au statut des représentants des travailleurs est déterminée conformément au règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008³.

¹ Le projet 49.972/1/V a pour objet de modifier la loi du 23 avril 1998 ‘portant des mesures d’accompagnement en ce qui concerne l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs’ ; le projet 49.973/1/V a pour objet de modifier la loi du 23 avril 1998 ‘portant les dispositions diverses en ce qui concerne l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs’.

² Cette directive a abrogé la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 ‘concernant l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire [et les groupes d’entreprises de dimension communautaire] en vue d’informer et de consulter les travailleurs’ avec effet au 6 juin 2011. Cette dernière directive avait été transposée en droit interne par les lois précitées du 23 avril 1998, d’une part, et par la convention collective de travail n° 62 du 6 février 1996 ‘concernant l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs’, d’autre part.

³ Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 ‘sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I)’.

Les modifications que le projet 49.973/1/V envisage d'apporter dans l'autre loi du 23 avril 1998 se limitent à étendre le champ d'application de cette loi aux comités d'entreprises européens et aux procédures d'information et de consultation des travailleurs, instaurés en vertu de la directive 2009/38/CE.

EXAMEN DES PROJETS DE LOI

Seule la disposition fixant l'entrée en vigueur dans les deux projets de loi appelle une observation.

Conformément à son article 6, les dispositions du projet 49.972/1/V entrent en vigueur le 6 juin 2011. Dans son article 4, le projet 49.973/1/V fixe l'entrée en vigueur de ses dispositions à la même date. Dès lors, les dispositions des deux projets de loi se voient attribuer un effet rétroactif. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le délai ultime de transposition était fixé au 6 juin 2011.

Vu le caractère transnational de certaines dispositions, la Commission européenne a souligné qu'il était impératif que les mesures nationales d'exécution de la directive entrent en vigueur en même temps.

Les lois du 23 avril 1998 telles qu'elles existent actuellement contiennent des dispositions pénales (Chapitre VI articles 10 à 13).

Les modifications apportées par les présents projets n'ont aucunement modifié ces dispositions pénales.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2011, c'est le Code pénal social qui prévoit les sanctions pénales. »

Selon les précisions apportées par le délégué, l'entrée en vigueur rétroactive des deux projets est nécessaire compte tenu de l'obligation de transposer la directive 2009/38/CE en droit interne pour le 6 juin 2011 au plus tard ⁴. Il s'impose de relever à cet égard que si les États membres sont certes tenus de se conformer à une directive de l'Union européenne dans les délais, cela ne peut se faire en violation du principe de sécurité juridique et des conditions d'admissibilité de la rétroactivité.

⁴ L'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2009/38/CE dispose que les dispositions de la directive qu'il énumère doivent être mises en vigueur « au plus tard le 5 juin 2011 ».

Comme la Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le signaler à de nombreuses reprises, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise ⁵. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité de lois peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général ; s'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général ⁶ justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁷.

Pour justifier la rétroactivité prévue dans les deux projets de loi, on ne pourra dès lors se limiter à faire simplement référence à la date limite à laquelle la directive concernée devait être transposée en droit interne. Il est recommandé d'inclure cette justification dans l'exposé des motifs. Dans la mesure où elle reviendrait toutefois à imposer rétroactivement de nouvelles obligations dont le non-respect entraînerait une sanction pénale, la rétroactivité de certaines des dispositions législatives en projet ⁸ serait incompatible avec le principe général de non-rétroactivité de la loi pénale ⁹ et ne pourrait en aucun cas être maintenue.

⁵ Voir, entre autres, C.C. n° 49/98, 20 mai 1998, B.4 ; C.C. n° 17/2000, 9 février 2000, B.4 ; C.C. n° 80/2008, 15 mai 2008, B.4 ; C.C. n° 3/2011, 13 janvier 2011, B.7.

⁶ Comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public (voir, entre autres, les arrêts C.C. n°s 49/98 et 17/2000 cités dans la note de bas de page précédente et C.C. n° 6/2003, 22 janvier 2003, B.8).

⁷ Voir entre autres, outre les arrêts cités dans la note de bas de page précédente : C.C. n° 64/97, 6 novembre 1997, B.5 ; C.C. n° 3/98, 14 janvier 1998, B.7 ; C.C. n° 97/99, 15 septembre 1999, B.2.3 ; C.C. n° 89/2000, 13 juillet 2000, B.15 ; C.C. n° 38/2001, 13 mars 2001, B.14.1 ; C.C. n° 159/2001, 19 décembre 2001, B.13.1 ; C.C. n° 6/2003, 22 janvier 2003, B.8 ; C.C. n° 55/2010, 12 mai 2010, B.8.1 ; C.C. n° 3/2011, 13 janvier 2011, B.7.

⁸ L'extension du champ d'application des lois concernées du 23 avril 1998 implique par exemple que les prescriptions en matière d'informations confidentielles figurant à l'article 8 de la loi du 23 avril 1998 'portant des mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs' et les obligations connexes doivent être respectées.

⁹ Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	B. THYS,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME