29. JUN 1962

ML. — 1 — L. 7971/1.

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 5 juin 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés", a donné le 14 juin 1962 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e juni 1962 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot vaststelling van een werkgeversbijdrage in het verlies geleden door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ingevolge de uitgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden", heeft de 14e juni 1962 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Selon l'exposé des motifs, le projet tend à libérer partiellement le Trésor de la charge qu'impliquait l'inscription annuelle au budget du Ministère des Communications et des Postes, Télégraphes et Téléphones, d'une somme destinée à combler le déficit subi par la Société nationale des chemins de fer belges en raison du prix anormalement bas des abonnements délivrés aux ouvriers et employés. Aux ressources provenant de l'impôt général, le projet tend à substituer les sommes qui seront prélevées d'autorité à charge des employeurs par le moyen d'une contribution dont le Roi déterminera souverainement le montant et les modalités et qui constituera leur part d'intervention dans le prix des abonnements sociaux délivrés aux membres de leur personnel.

Si, dans le chef des ouvriers et employés, le prix de l'abonnement n'est pas un impôt, mais un péage dû en contrepartie des avantages que leur procure personnellement un service public auquel ils ne sont d'ailleurs pas légalement obligés de recourir, il n'en va pas de même de la contribution pécuniaire que le projet impose aux employeurs en les soumettant à l'obligation d'ordre public d'intervenir dans le coût de ces abonnements.

.../...

Que l'on conçoive l'intervention forcée des employeurs comme un procédé destiné à assurer la rentabilité du service public des chemins de fer, ou qu'on la conçoive comme une cotisation de nature sociale établie au profit des travailleurs, dans les deux cas, cette intervention forcée participe de la nature de l'impôt et, à ce titre, la base et le taux de cette intervention doivent être fixés dans des limites qu'il appartient au législateur de préciser.

II.

Selon le projet d'arrêté royal d'exécution que le Gouvernement a soumis au Conseil d'Etat, en même temps que le présent projet, l'employeur qui négligera de faire face aux obligations qui lui seront imposées en application de cet arrêté, sera puni des peines prévues par l'article 1er de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, modifié par la loi du 5 juin 1934.

Si le législateur estimait que la répression de l'inobservance des prescriptions de l'arrêté d'exécution doit se faire sur d'autres bases, il lui appartiendrait de fixer celles-ci.

.../...

III.

Selon l'exposé des motifs, "la notion "employeurs" s'applique à tous les employeurs sans distinction. Il en résulte qu'aussi bien l'Etat, les provinces, les communes, les régies, les établissements publics, les associations de droit public et les sociétés d'économie mixte ainsi que les entreprises privées tombent sous l'application de la loi".

Dans la mesure où le projet de loi prévoit une intervention financière de l'Etat et des organismes d'intérêt public en faveur de certains agents, il touche au statut pécuniaire de ces agents. L'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 prévoit que les propositions qui ont un tel objet doivent être soumises à l'avis du comité de consultation syndicale. L'article 7 du même arrêté précise que le comité général de consultation syndicale est compétent, lorsque la question concerne le personnel de plusieurs Ministères ou de plusieurs organismes. Selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 juin 1955 (Pasinomie 1955, p. 271), les projets de loi n'échappent pas à la compétence des comités de consultation syndicale.

Il ne résulte pas de l'exposé des motifs que le projet ait été soumis au comité général de consultation syndicale. Il faut observer toutefois que si le Roi peut imposer cette consultation dans la phase préparatoire à la présentation d'un projet de loi, l'omission de cette formalité ne peut relever, puisqu'il s'agit d'un projet de loi, que du contrôle parlementaire.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Le projet porte l'intitulé suivant :

"Projet de loi établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés".

Cet intitulé n'est pas correctement rédigé. Le projet n'établit pas "une intervention" des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés, mais une intervention dans le montant de ces abonnements. Le fait que le prix de ces abonnements devra être augmenté pour pallier les pertes subies constitue la justification du projet et non son objet.

L'intitulé pourrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi établissant une intervention des employeurs dans le prix des abonnements délivrés aux ouvriers et aux employés par la Société nationale des chemins de fer belges".

.../...

Article 1er.

La notion d'employeur, qui détermine le champ d'application de la loi, est utilisée dans un sens beaucoup plus étendu que le sens qui est normalement donné à ce mot, notamment par la législation en matière sociale.

Il semble, dès lors, indiqué que le projet soit précisé à cet égard. Un alinéa 2 pourrait prévoir, à cet effet, que l'alinéa 1er est applicable aux services publics centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces et des communes.

L'article 1er pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Les employeurs qui occupent des travailleurs pouvant bénéficier d'un abonnement social délivré par la Société nationale des chemins de fer belges aux conditions des tarifs régulièrement publiés, pour leur permettre de se rendre du lieu de leur résidence au lieu de leur travail, et inversement, sont tenus d'intervenir dans le prix de cet abonnement, nonobstant toute convention contraire.

Cette disposition est applicable aux services centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces et des communes.

Le Roi détermine le montant et les modalités du paiement de cette intervention".

(voir avis au sujet de ce dernier alinéa).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Volgens de memorie van toelichting strekt het ontwerp ertoe, de Schatkist gedeeltelijk te ontslaan van de last die het voor haar betekende, dat ieder jaar op de begroting van het Ministerie van Verkeerswezen en van Post, Telegraaf en Telefoon een bedrag moest worden uitgetrokken tot dekking van het deficit dat de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen boekte wegens de abnormaal lage prijs van de abonnementen voor werklieden en bedienden. Het ontwerp wil de inkomsten uit de algemene belasting vervangen door bedragen, die ambtshalve ten laste van de werkgevers zullen worden geïnd door middel van een bijdrage, waarvan de Koning het bedrag en de nadere regelen geheel vrij zal vaststellen, en die hun aandeel zal vormen in de prijs van de aan hun personeel afgegeven sociale abonnementen.

Is de abonnementsprijs voor de werklieden en bedienden geen belasting maar een retributie die verschuldigd is voor het persoonlijk voordeel dat hun wordt geboden door een openbare dienst waarop zij overigens wettelijk niet verplicht zijn een beroep te doen, hetzelfde geldt niet voor de geldelijke bijdrage, welke het ontwerp de werkgevers oplegt waar het hen onderwerpt aan de verplichting van openbare orde, hun aandeel in de kostprijs van die abonnementen te dragen.

.../...

Of men de gedwongen bijdrage van de werkgevers beschouwt als een middel om de rentabiliteit van de openbare dienst der spoorwegen te verzekeren, dan wel als een sociale bijdrage die wordt ingesteld ten voordele van de arbeiders, in beide gevallen heeft ze iets van een belasting, waarvan de grondslag en het bedrag dan ook binnen door de wetgever aan te geven grenzen moeten worden vastgesteld.

II.

Volgens het ontwerp van uitvoeringsbesluit dat de Regering samen met het onderhavige ontwerp aan de Raad van State heeft voorgelegd, wordt de werkgever die de hem krachtens dat besluit opgelegde verplichtingen niet nakomt, gestraft met de straffen bepaald in artikel 1 van de wet van 6 maart 1818 omtrent de straffen tegen de overtreders van algemene verordeningen, gewijzigd bij de wet van 5 juni 1934.

Mocht de wetgever oordelen, dat het niet-nakomen van de voorschriften van het uitvoeringsbesluit op andere grondslagen moet worden gestraft, dan moet hij die aangeven.

.../...

III.

Volgens de memorie van toelichting "slaat het begrip 'werkgevers" op alle werkgevers zonder onderscheid. Hieruit vloeit voort dat zowel de Staat, de provincies, de gemeenten, de regies, de openbare instellingen, de publiekrechtelijke verenigingen, en de vennootschappen van gemengd economische aard alsmede de private ondernemingen onder het toepassingsgebied vallen van de wet".

Voor zover het ontwerp van wet een financiële bijdrage van de Staat en van de instellingen van openbaar nut ten behoeve van bepaalde personeelsleden in het vooruitzicht stelt, raakt het dezer bezoldigingsregeling. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 bepaalt, dat voorstellen met zodanige strekking aan de syndicale raad van advies moeten worden voorgelegd. Artikel 7 van hetzelfde besluit voegt eraan toe, dat de algemene syndicale raad van advies bevoegd is wanneer de kwestie het personeel van verscheidene Ministeries of instellingen van openbaar nut betreft. Volgens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 20 juni 1955 ontsnappen de ontwerpen van wet niet aan de bevoegdheid van de syndicale raden van advies (Omnilegie, 1955, blz. 268).

Uit de memorie van toelichting blijkt niet, dat het ontwerp aan de algemene syndicale raad van advies is voorgelegd. Op te merken valt echter, dat de Koning tot deze raadpleging weliswaar kan verplichten in het voorbereidend stadium van de indiening van een ontwerp van wet, maar dat het verzuimen van deze formaliteit, aangezien het een ontwerp van wet betreft, alleen het Parlement ter toetsing staat.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp luidt als volgt :

"Ontwerp van wet tot vaststelling van een werkgeversbijdrage in het verlies geleden door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ingevolge de uitgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden".

Dit opschrift is niet juist gesteld. Niet in het verlies dat de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen lijdt door de afgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden, maar in de prijs van die abonnementen doet het ontwerp de werkgevers "bijdragen". Het feit dat die prijs zal moeten worden verhoogd om geleden verliezen goed te maken, is de verantwoording voor, niet het doel van het ontwerp.

Het opschrift kan worden gelezen als volgt :

"Ontwerp van wet tot vaststelling van een werkgeversbijdrage in de prijs van abonnementen, door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen afgegeven aan werklieden en bedienden".

.../...

Artikel 1.

Het begrip werkgever, dat de werkingssfeer van de wet aangeeft, is hier gebruikt in een veel ruimere betekenis dan het gewoonlijk, onder meer in de sociale wetten, heeft.

In het ontwerp zou dit punt dan ook moeten worden verduidelijkt. Hiertoe zou een tweede lid kunnen bepalen, dat het eerste lid toepassing vindt op de gecentraliseerde en gedecentraliseerde openbare diensten van Staat, provincies en gemeenten.

Artikel 1 kan dan worden gelezen als volgt :

"Artikel 1.-

Werkgevers die werknemers te werk stellen aan wie door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, tegen de voorwaarden van de regelmatig bekendgemaakte tarieven, een sociaal abonnement kan worden toegestaan om zich van hun verblijfplaats naar de plaats van hun werk, en omgekeerd, te begeven, zijn ertoe gehouden, niettegenstaande enige hiermee strijdige overeenkomst, in de prijs van dat abonnement bij te dragen.

Deze bepaling vindt toepassing op de gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van Staat, provincies en gemeenten.

De Koning bepaalt het bedrag en de wijze van betaling van deze bijdrage". (zie advies aangaande dit laatste lid)

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation,
P. DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, substitut.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.