KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 23e augustus 1967 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "nr. ... betreffende de vrouwenarbeid", heeft de 5e september 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 23 août 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "n° ... sur le travail des femmes", a donné le 5 septembre 1967 l'avis suivant :

Volgens de adviesaanvraag overweegt de Regering, artikel 15 van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de vrouwenarbeid te vervangen door een andere bepaling en artikel 16 van hetzelfde ontwerp te schrappen.

Laatstgenoemd artikel verklaart artikel 177 van het verdrag van Rome toepasselijk op de vragen tot interpretatie van artikel 119 van dit verdrag. In zijn advies L. 10.141/1 van 25 juli 1967 heeft de Raad van State zelf voorgesteld artikel 16 wet te laten, omdat het geen enkele nieuwe rechtsregel bevat en dus juridisch overbodig is. Tegen de schrapping ervan bestaat dus alleszins geen bezwaar.

Artikel 15 van het ontwerp verleent aan elke werknemer het recht om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers in rechte te vorderen.

In het verslag aan de Koning wordt terecht de nadruk erop gelegd, dat het ontwerp niet tot gevolg mag hebben, dat enig verschil zou ontstaan tussen de interpretatie die de Belgische rechter aan dit beginsel zal geven wanneer hij artikel 15 van het ontwerp toepast, en de gemeenschapsrechtelijke interpretatie die aan artikel 119 van het verdrag in de overige landen van de Europese Gemeenschap zal worden gegeven ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie.

.../...

Daarom wordt in de tekst van artikel 15 geen enkele aanduiding omtrent de betekenis en de draagwijdte van het beginsel van gelijke beloning gegeven, maar wordt hiervoor uitsluitend verwezen naar artikel 119 van het verdrag, dat zowel het begrip beloning als de inhoud van het gelijkheidsbeginsel bepaalt.

In de variante wordt weliswaar ook verwezen naar artikel 119 van het verdrag, maar wordt bovendien gepreciseerd, dat de gelijkheid bestaat in een verbod om "bij het bepalen van het loon criteria vast te leggen en toe te passen die verschillend zijn naar gelang van het geslacht van de werknemers".

Ofwel komt die omschrijving overeen met de draagwijdte die het gelijkheidsbeginsel in artikel 119 heeft, en in dat geval is zij overbodig. Ofwel biedt zij de werknemsters een mindere bescherming en dan is de nationale wet in strijd met de door België in het verdrag opgenomen verplichtingen. Dit is een eerste reden waarom artikel 15 van het ontwerp te verkiezen is boven de variante, inzonderheid het bepaalde onder 1° van die tekst.

In de tweede plaats doet artikel 15 van het ontwerp blijken van de zorg van de Regering om aan artikel 119 van het verdrag volledige uitwerking te geven door aan de betrokkenen het recht te geven om de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in rechte te vorderen.

.../...

Volgens de variante daarentegen wordt het instellen van de rechtsvordering onderworpen aan bepaalde voorwaarden, welke dit recht in niet geringe mate beperken.

De voornaamste beperking komt voor in het 2°, dat toepassing vindt wanneer het loon bij collectieve arbeidsovereenkomst is bepaald. Alsdan moet de betwisting over de vraag of die overeenkomst het gelijkheidsbeginsel schendt, eerst aan het bevoegde paritair comité worden voorgelegd en zulks binnen twee maanden na het sluiten of het van kracht worden van de overeenkomst. De betrokkene kan maar een rechtsvordering instellen wanneer het paritair comité niet binnen twee maanden na het verzoek een einde aan de betwisting heeft gemaakt.

Vooreerst rijst hierbij de vraag hoe deze regeling kan worden toegepast, wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst buiten een paritair comité is aangegaan, bijvoorbeeld wanneer de werkingssfeer van de overeenkomst beperkt is tot één onderneming of vooral wanneer deze ruimer is dan de bedrijfstak waarvoor een paritair comité is opgericht. Het is niet zonder meer duidelijk welk paritair comité in dat geval bevoegd is en hoe het eventueel een einde aan de betwisting kan maken.

.../...

Onafgezien van deze moeilijkheid die de praktische toepassing betreft, kleeft aan deze regeling evenwel het fundamentele bezwaar dat zij de verleende rechtsbescherming uitermate beperkt en in sommige gevallen zelfs totaal uitsluit. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval, wanneer een werkneemster in dienst van een werkgever treedt meer dan twee maanden nadat de collectieve arbeidsovereenkomst die op hun individuele dienstbetrekking toepasselijk is, werd gesloten of van kracht is geworden. Wanneer de betrokken werkneemster alsdan meent dat de collectieve overeenkomst het gelijkheidsbeginsel schendt, kan zij zich niet meer tot het paritair comité en daarna ook niet meer tot de rechter wenden om gelijk loon voor gelijk werk te bekomen.

In deze hypothese verleent de variante dus geen enkele waarborg, terwijl deze in de andere gevallen beperkt wordt doordat het verzoek tot het paritair comité, waarvan de mogelijkheid om een rechtsvordering in te stellen afhankelijk is, binnen een bepaalde tijd moet worden ingesteld.

In vergelijking met het ontwerp verleent de variante derhalve een zeer onvolledige bescherming aan de werknemers om artikel 119 van het verdrag te doen toepassen. In die mate is de voorgestelde tekst zelfs in strijd met die verdragsbepaling, die de Staat niet toelaat de toepassing van het beginsel van de gelijke beloning te beperken. Dit is een tweede reden waarom het geen aanbeveling verdient de variante, inzonderheid het bepaalde onder 2°, in het ontwerp op te nemen.

.../...

Wat het bepaalde onder 3° betreft, wanneer het loon niet bij collectieve arbeidsovereenkomst is vastgesteld, wordt weliswaar geen beperking gesteld aan het recht van de werknemer om de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in rechte af te dwingen.

Daarentegen wordt wel de uitwerking van de rechterlijke uitspraak beperkt in de tijd doordat deze ten vroegste ingaat de dag waarop het geschil bij de rechter aanhangig wordt gemaakt. Wil een werkneemster haar recht op gelijk loon volledig doen gelden, is zij derhalve ertoe verplicht haar vordering in te stellen op de dag waarop zij in dienst treedt, zoniet verliest zij het voordeel van artikel 119 van het verdrag tot op de dag waarop zij zich tot de rechter wendt. In die mate wordt ook de door de variante verleende rechtsbescherming beperkt in vergelijking met die welke artikel 15 van het ontwerp verleent.

Bovendien voorziet de besproken bepaling in een bijzondere procedure, die de uitoefening van het recht om in rechte op te treden op een ongebruikelijke wijze bemoeilijkt. Wanneer de betrokkene immers een rechtsvordering instelt die gegrond is, zal de rechter weliswaar uitspraak moeten doen, maar deze zal maar in een uitvoerbare beslissing worden omgezet, nadat de benadeelde partij een tweede uitspraak zal hebben bekomen. Men ziet niet in waarom de procedure om het loon waarop men recht heeft, te bekomen, ingewikkelder moet zijn, wanneer de vordering steunt op artikel 119 van het verdrag dan wanneer de vordering een andere rechtsgrond heeft. Zo heeft de variante dus toch tot gevolg dat h

.../..

recht op gelijk loor niet op dezelfde wijze als de andere sociale rechten wordt beschermd. Deze discriminatie is in strijd met artikel 119 van het door de wetgever goedgekeurde Europese Economische Gemeenschapsverdrag.

Ook de opneming in het ontwerp van het bepaalde onder 3° van de variante dient derhalve om juridische redenen te worden ontraden.

De beperkingen die onder 2° en 3° worden gesteld aan het normale verloop van de procesvoering, zijn ten slotte in strijd met artikel 1, 4°, a, van de volmachwet van 31 maart 1967, waardoor wijziging van de wetgeving betreffende de rechterlijke orde wordt uitgesloten.

Samenvattend, verdient het dus ongetwijfeld aanbeveling artikel 15 van het ontwerp te handhaven. Dit artikel doet overigens geen afbreuk aan de mogelijkheid van collectieve onderhandelingen en afspraken.

Volledigheidshalve moge eraan worden herinnerd dat de werkingssfeer van dit artikel evenwel tot de werkneemsters moet worden beperkt om de reden die de Raad van State in zijn genoemd advies L. 10.141 van 25 juli 1967 heeft aangehaald.

Selon la demande d'avis, le Gouvernement envisage de remplacer l'article 15 du projet d'arrêté royal sur le travail des femmes par une disposition nouvelle et de supprimer l'article 16 du même projet.

Ce dernier article rend l'article 177 du traité de Rome applicable aux questions d'interprétation de l'article 119 dudit traité. Dans son avis L. 10.141/1 du 25 juillet 1967, le Conseil d'Etat en a lui-même proposé la suppression pour le motif que, ne contenant aucune nouvelle règle de droit, cet article était juridiquement superflu. Rien ne s'oppose dès lors à ce qu'il soit omis.

L'article 15 du projet, quant à lui, reconnaît à tout travailleur le droit de poursuivre en justice l'application du principe de l'égalité de rémunération des travailleurs masculins et féminins.

Le rapport au Roi souligne fort justement que le projet ne peut avoir pour effet d'engendrer la moindre discordance entre l'interprétation que le juge belge donnera à ce principe lors de l'application de l'article 15 du projet, et l'interprétation de droit communautaire qui sera faite de l'article 119 du traité dans les autres pays de la Communauté européenne, suite à la jurisprudence de la Cour de justice.

C'est la raison pour laquelle le texte de l'article 15 s'abstient de toute indication quant à la signification et à la portée du principe de l'égalité de rémunération, mais se borne à faire référence à l'article 119 du traité, où se trouvent définis tant la notion de rémunération que le contenu du principe d'égalité.

.../...

La variante, tout en visant, elle aussi l'article 119 du traité, précise que l'égalité consiste dans l'interdiction "d'établir et d'appliquer des critères de fixation des rémunérations différents selon le sexe des travailleurs".

De deux choses l'une.Ou bien cette définition est conforme à la portée que le principe d'égalité possède à l'article 119 du traité, et dans ce cas elle est superflue. Ou bien, elle n'offre aux travailleurs féminins qu'une protection moins étendue, et alors la loi nationale va à l'encontre des obligations que la Belgique a contractées dans le traité. C'est là une première raison de préférer l'article 15 du projet à la variante, en particulier à la disposition qu'elle prévoit au 1°.

D'autre part, l'article 15 du projet témoigne du souci du Gouvernement d'assurer à l'article 119 du traité son plein effet, en reconnaissant aux intéressés le droit de poursuivre en justice l'application du principe d'égalité.

La variante, en revanche, subordonne l'action en justice à un certain nombre de conditions qui viennent restreindre ce droit dans une mesure non négligeable.

La restriction la plus importante est prévue au 2°, qui vise l'hypothèse de la rémunération fixée par une convention collective de travail. Dans ce cas, le litige portant sur la question de savoir si la convention viole ou non le principe d'égalité doit être préalablement soumis à la commission paritaire compétente, et cela

.../...

dans les deux mois qui suivent la conclusion ou l'entrée en vigueur de la convention. L'intéressé ne peut intenter son action que pour autant que la commission paritaire n'ait pas mis fin à la contestation dans les deux mois à compter de la demande.

Une première question se pose : comment appliquer cette réglementation dans le cas d'une convention collective conclue en dehors d'une commission paritaire, par exemple, lorsque le champ d'application de la convention se limite à une seule entreprise ou, surtout, s'il déborde la branche d'activité pour laquelle une commission paritaire a été instituée. Il n'apparaît pas avec évidence quelle sera alors la commission paritaire compétente,ni comment elle pourra éventuellement mettre fin à la contestation.

Mais, abstraction faite de cette difficulté d'ordre pratique, la réglementation envisagée présente un vice fondamental : elle apporte à la protection juridique accordée des restrictions excessives et, dans certains cas, elle la rend même illusoire. Il en sera ainsi, par exemple, quand la travailleuse est entrée au service d'un employeur plus de deux mois après la conclusion ou l'entrée en vigueur de la convention collective qui régit leur relation individuelle de travail. Si la travailleuse intéressée estime que la convention collective viole le principe d'égalité, elle ne pourra plus s'adresser à la commission paritaire ni même, par la suite, recourir au juge pour se faire accorder à travail égal une rémunération égale.

.../...

Dans cette hypothèse, la variante n'accorde aucune garantie, tandis que, dans les autres cas, elle n'accorde qu'une garantie limitée, puisque la demande à adresser à la commission paritaire, demande qui conditionne la faculté d'agir en justice, doit être introduite dans un délai déterminé.

Par rapport à ce que prévoit le projet, la variante n'accorde dès lors aux travailleurs qu'une protection fort incomplète lorsqu'il s'agit de faire appliquer l'article 119 du traité. Dans cette mesure, le texte proposé va même à l'encontre de cet article, qui ne permet pas à l'Etat de restreindre l'application du principe de l'égalité de rémunération. C'est là une seconde raison pour renoncer à la variante, principalement à la disposition de son 2°.

Quant à la disposition du 3°, qui vise le cas où la rémunération n'a pas été fixée par voie de convention collective, elle n'apporte, il est vrai, aucune limitation au droit du travailleur d'exiger en justice l'application du principe d'égalité.

Elle limite toutefois les effets de la décision judiciaire dans le temps, ceux-ci ne pouvant se produire au plus tôt qu'à partir de la date à laquelle le juge a été saisi du litige. La travailleuse qui entend faire valoir intégralement ses droits à l'égalité de rémunération, devra dès lors intenter son action le jour même de son entrée en service, faute de quoi elle sera privée du bénéfice de l'article 119 du traité jusqu'au jour où elle s'adresse au juge. Dans cette mesure, le 3° restreint également, par rapport à celle que garantit l'article 15 du projet, la protection juridique accordée par la variante.

.../...

D'autre part, la disposition analysée organise une procédure spéciale qui complique, de manière inusitée, l'exercice du droit d'agir en justice. Sans doute, lorsque l'action intentée par l'intéressé est fondée, le juge devra-t-il statuer. Mais sa décision ne deviendra exécutoire qu'après que la partie lésée aura obtenu un second jugement. Pourquoi la procédure tendant à l'obtention d'une rémunération à laquelle on peut prétendre devrait-elle être plus compliquée dans le cas d'une action fondée sur l'article 119 du traité que dans celui d'une action ayant une autre base juridique? Ainsi la variante aboutit quand même à réfuser au droit à l'égalité de rémunération la même protection que celle qui est accordée aux autres droits sociaux. Pareille discrimination se heurte à l'article 119 du traité de la Communauté économique européenne, approuvé par le législateur.

Il est dès lors à déconseiller, pour des motifs juridiques, d'insérer dans le projet la disposition qui figure au 3° de la variante.

Enfin, les restrictions que le 2° et le 3° mettent au cours normal de la procédure sont contraires à l'article 1er, 4°, a, de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, qui exclut toute modification à la législation touchant l'ordre judiciaire.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il est incontestablement préférable de maintenir l'article 15 du projet, qui laisse d'ailleurs entière la possibilité de négociations et d'arrangements collectifs.

.../...

Par souci d'être complet, il rappelle que, pour les motifs exposés dans son avis précité L. 10.141 du 25 juillet 1967, le champ d'application de cet article doit cependant être limité aux seuls travailleurs féminins.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : M. SOMERHAUSEN, eerste voorzitter,

G. VAN BUNNEN, staatsraden,
H. ADRIAENS,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W. VEROUGSTRAETE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

Messieurs : premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

greffier adjoint, greffier.

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

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. SOMERHAUSEN.