Transmis à M. / Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e maart 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr ... "houdende reglementering en organisatie van de controle op de aanwending van het effect van het matigingsbeleid in de ondernemingen", heeft de 3e maart 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 2 mars 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "portant réglementation et organisation du contrôle de l'usage de l'effet de la politique de modération dans les entreprises", a donné le 3 mars 1982 l'avis suivant :

Ingevolge de opgelegde korte termijn moet het advies beperkt worden tot de volgende opmerkingen.

Zoals in het verslag aan de Koning omstandig wordt uiteengezet, strekt het ontwerp ertoe - met toepassing van het bepaalde in artikel 1, 1°, tweede lid, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning - de informatie te organiseren die in de ondernemingen al naar het geval aan de ondernemingsraad of aan de vakbondsafvaardiging dient te worden verstrekt omtrent de "weerslag van de kostenvermindering op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen" die resulteert uit de toepassing van de maatregelen die ter uitvoering van artikel 1, 1°, eerste lid van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 werden vastgesteld.

De in het ontwerp bedoelde informatie is althans wat de ondernemingsraden betreft, complementair aan die welke, ter uitvoering van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, in het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden, gewijzigd bij een koninklijk besluit van 12 augustus 1981, is vastgesteld. Gekoppeld aan de toepassing van de uitvoeringsbesluiten van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 is haar regeling uiteraard van tijdelijke aard. Het ontwerp is dan ook terecht in de vorm van een autonoom koninklijk besluit voorgesteld. Daaruit vloeit evenwel voort dat van de wet van 20 september 1948 en het koninklijk besluit van 27 november 1973 op de in het ontwerp vervatte regeling enkel van toepassing zijn die artikelen waarnaar in het ontwerp uitdrukkelijk wordt verwezen. In het verslag aan de Koning wordt herinnerd aan de controlemogelijkheid die met betrekking tot de door het ondernemingshoofd meegedeelde informatie in artikel 15, b, 2°, van de wet van 20 september 1948 aan de afgevaardigden van de werknemers wordt gewaarborgd. In het ontwerp zelf wordt die bepaling niet van toe-

passing verklaard. Daaruit volgt dat, zoals het ontwerp thans is geredigeerd, voor de in het ontwerp bedoelde informatie in geen controlemogelijkheid vanwege de werknemers is voorzien, noch wat betreft de afgevaardigden in de ondernemingsgraad, noch wat betreft de vakbondsafvaardiging. Aldus is het ontwerp, zoals het thans voorligt, doordat het in geen controlemogelijkheid voorziet, slechts een gedeeltelijke uitvoering van het bepaalde in artikel 1, 1°, tweede lid, van de wet van 2 februari 1982 naar luid waarvan de Koning, binnen de grenzen bepaald in de wet, alle nuttige maatregelen kan nemen teneinde de weerslag van de kostenvermindering op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen "te organiseren en te controleren". Het opschrift zal worden opgesteld al naar de beslissing die de Regering neemt omtrent de inhoud van het ontwerp.

+

Het verdient aanbeveling in het eerste lid van de aanhef te preciseren dat het gaat om een uitvoering van het bepaalde in artikel 1, 1°, tweede lid, van de wet van 2 februari 1982.

Vermits de bepalingen van het ontwerp hun rechtsgrond ontlenen aan de wet van 2 februari 1982 en daardoor kracht van wet zullen hebben, is een verwijzing naar de wet van 20 september 1948 zonder nut. De verwijzing onder meer naar artikel 27 van die wet is zelfs misleidend. Moest het ontwerp tegelijk een uitvoering zijn van de wet van 2 februari 1982 en van de wet van 20 september 1948, wat gelet op de verschillende rechtskracht van de onderscheiden uitvoeringsbepalingen niet kan, dan zou de Regering vooraf de raadplegingsprocedure moeten volgen zoals die

.../...

door dat artikel 27 is voorgeschreven, tenzij zij zich zou beroepen op de dringende noodzakelijkheid bedoeld in artikel 3, § 2, van de wet van 2 februari 1982. Om verwarring te voorkomen zowel omtrent de rechtskracht van de ontwerp-bepalingen als omtrent de raadplegingsverplichting, past het de verwijzing naar de wet van 20 september 1948 weg te laten.

Wat betreft de verruiming van de taak van de vakbondsafvaardigingen, mag worden opgemerkt dat dezer statuut deel uitmaakt van de collectieve arbeidsbetrekkingen en, minstens in de grondregelen, vastgesteld is in de collectieve arbeidsovereenkomsten nrs 5 en 5bis welke in de schoot van de Nationale Arbeidsraad gesloten zijn. Het zou dan ook voorzichtig zijn, zelfs vanuit een oogpunt van wettigheid, dezes advies omtrent de verruiming van de taak van de vakbondsafvaardigingen in te winnen, tenzij de Regering toepassing wenst te maken van het zoëven genoemde artikel 3, § 2, in welk geval in de aanhef de verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid dient te worden opgenomen.

Het verslag aan de Koning maakt de redengeving in het derde lid van de aanhef overbodig.

+

.../...

Gelet op het autonoom karakter van het ontwerp, moet de bepaling van artikel 1 als een autonome bepaling worden voorgesteld. De aanhalingstekens en de indeling "3°", in het tweede gedeelte van de tekst, dienen bijgevolg te worden geschrapt.

Wat de omschrijving van de inhoud van het bedoelde verslag betreft, dient te worden opgemerkt dat, vermits het ontwerp de uitvoering is van het bepaalde in artikel 1, 1°, tweede lid, van de wet van 2 februari 1982, die omschrijving nauwer bij de termen van de wet dient aan te sluiten.

Voor artikel 1 wordt volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel 1.-

Onverminderd het bepaalde in artikel 17 van het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden, wordt op het tijdstip in dat artikel bepaald, aan de leden van de ondernemingsraad een verslag overhandigd betreffende de weerslag op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen, in de betrokken onderneming, van de maatregelen die de Koning ter uitvoering van artikel 1, 1°, eerste lid, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, heeft vastgesteld.

Het verslag bevat :

a) ...;

b) ... (zie onder artikel 1 van het ontwerp).

.../...

Het verslag wordt opgemaakt in de vorm die bij een koninklijk besluit wordt vastgesteld".

+

Artikel 3 van het ontwerp betreft de voorlichting welke in voorkomend geval aan de vakbondsafvaardiging moet worden verstrekt. Naar luid van het tweede lid zal bij een in Ministerraad overlegd ministerieel besluit worden bepaald aan wie en onder welke vorm de inlichtingen zullen verstrekt worden. Bepalen aan wie de inlichtingen worden verstrekt, behoort tot het wezen van de aangelegenheid waarvoor de Koning door de wet van 2 februari 1982 bevoegd is gemaakt. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de Minister van Economische Zaken. Indien het niet mogelijk is reeds nu in dit ontwerp de beoogde regeling vast te stellen, zal zij het voorwerp moeten uitmaken van een bijkomend besluit dat ter uitvoering van de wet van 2 februari 1982 zal moeten worden vastgesteld binnen de termijn waarvoor aan de Koning bijzondere macht is verleend.

In artikel 3 is niet bepaald wanneer het in artikel 1 bedoelde verslag aan de vakbondsafvaardiging dient te worden voorgelegd. Het ontwerp zal op dat punt dienen te worden aangevuld.

Voor het overige vervange men in het eerste en het tweede lid de woorden "de inlichtingen" door de woorden "het verslag", uiteraard met aanpassing van de zinsbouw.

+

.../...

In artikel 4 leze men in het eerste lid : "Een exemplaar van het verslag bedoeld in de artikelen 1 en 3 wordt toegezonden aan ...".

In het tweede lid leze men : "Het proces-verbaal van de beraadslaging in de schoot van de ondernemingsraad over het verslag bedoeld in artikel 1 wordt eveneens medegedeeld ...".

Men zal vaststellen dat op onrechtstreekse wijze door het ontwerp de verplichting wordt opgelegd in de ondernemingsraad over het door het ondernemingshoofd medegedeelde verslag te beraadslagen. In enige beraadslaging in de schoot van de vakbondsafvaardiging, bedoeld in artikel 3, is niet voorzien.

+

Artikel 5 van het ontwerp bevat straf- en toezichtsmaatregelen. Deze bepalingen zijn wettig in zover zij, enerzijds, kunnen beschouwd worden als zijnde vastgesteld bij verwijzing, anderzijds, de grenzen van het bepaalde in artikel 3, § 4, van de wet van 2 februari 1982 niet overschrijden.

Aansluitend bij de opmerking, onder artikel 3, vervange men in het tweede en het derde lid het woord "inlichtingen" door "verslag", met aanpassing van de zinsbouw.

+

.../...

Artikel 6 van het ontwerp bevestigt het tijdelijk karakter van de in het ontwerp vervatte regeling. Zoals boven reeds is opgemerkt, is de toepassing van dit ontwerp-besluit verbonden met het bestaan van een weerslag van de kostenvermindering op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen die uit de krachtens de wet van 2 februari 1982 vastgestelde maatregelen voortvloeien. Het hoeft geen betoog dat die weerslag zijn effect kan blijven sorteren ook nadat in voorkomend geval de geldigheidsduur van de krachtens de wet van 2 februari 1982 vastgestelde besluiten zal verstreken zijn. De wet van 2 februari 1982 maakt evenwel de Koning niet bevoegd om na het verstrijken van de periode waarvoor bijzondere machten zijn verleend, de termijn te bepalen gedurende welke de bepalingen van dit ontwerp nog van kracht blijven. Omdat de geldigheidsduur van een regel tot het wezen van de regel behoort, moet zij worden bepaald door de overheid die voor het vaststellen van de regel bevoegd is, in dit geval de Koning doch binnen de termijn waarvoor de bijzondere machten zijn verleend. Overigens stelt de wet van 2 februari 1982 in haar artikel 4, § 3, uitdrukkelijk dat na het verstrijken van de toegekende machten, de besluiten die in toepassing ervan zijn vastgesteld, niet kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet. De bepaling van artikel 6 van het ontwerp dient dan ook te worden vervangen door een bepaling waarin de datum wordt vastgesteld waarop het besluit zal ophouden uitwerking te hebben. Zoals zoëven is uiteengezet, kan die bepaling bij koninklijk besluit slechts worden vastgesteld binnen de termijn waarvoor de bijzondere machten zijn verleend. Na die termijn, behoort zij tot de bevoegdheid van de wetgever.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, force est au Conseil d'Etat de se limiter aux observations ci-après.

Ainsi que l'expose longuement le rapport au Roi, le projet a pour but - en application de l'article 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi - d'organiser l'information qui, dans les entreprises, doit être fournie, selon le cas, au conseil d'entreprise ou à la délégation syndicale, en ce qui concerne "l'effet de la réduction des coûts sur les prix, l'emploi et les investissements" résultant de l'application des mesures qui ont été prises en exécution de l'article 1er, 1°, alinéa 1er, de la loi du 2 février 1982 de pouvoirs spéciaux.

L'information visée par le projet est complémentaire, du moins pour ce qui est des conseils d'entreprise, à celle qui a été définie, en exécution de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, par l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise, modifié par un arrêté royal du 12 août 1981. Liée à l'application des arrêtés d'exécution de la loi du 2 février 1982 de pouvoirs spéciaux, sa réglementation revêt essentiellement un caractère temporaire. C'est à juste titre, dès lors, que le projet est présenté sous la forme d'un arrêté royal autonome. Il en découle toutefois que seuls sont applicables à la réglementation portée par le projet ceux des articles de la loi du 20 septembre 1948 et de l'arrêté royal du 27 novembre 1973 auxquels le projet se réfère expressément. Le rapport au Roi rappelle la possibilité de contrôle que l'article 15, b, 2°, de la loi du 20 septembre 1948 garantit aux délégués des travailleurs en ce qui concerne les informations communiquées par le chef d'entreprise. Cette disposition n'est pas

.../...

rendue applicable en la matière dans le projet même. Il s'en suit que le projet, tel qu'il est formulé, ne prévoit, pour l'information qu'il vise, aucune possibilité de contrôle de la part des travailleurs, ni en ce qui concerne les délégués au conseil d'entreprise, ni en ce qui concerne la délégation syndicale. C'est dire que, tel qu'il est soumis au Conseil d'Etat, et en raison précisément de l'absence de toute possibilité de contrôle, le projet ne constitue qu'une exécution partielle des dispositions de l'article 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 2 février 1982 aux termes desquelles le Roi peut, dans les limites de la loi, prendre toutes les mesures utiles en vue "d'organiser et de contrôler l'effet de la réduction des coûts sur les prix, l'emploi et les investissements". L'intitulé devra être libellé en fonction de la décision que le Gouvernement prendra quant au contenu du projet.

+

A l'alinéa 1er du préambule, il se recommande de préciser qu'il s'agit de l'exécution des dispositions de l'article 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 2 février 1982.

Etant donné que les dispositions du projet trouvent leur fondement légal dans la loi du 2 février 1982 et auront dès lors force de loi, il est sans intérêt de faire référence à la loi du 20 septembre 1948. La référence notamment à l'article 27 de cette loi prête même à confusion. Si le projet se voulait à la fois une exécution de la loi du 2 février 1982 et de la loi du 20 septembre 1948, ce qui n'est guère possible en raison de la force juridique inégale des diverses dispositions d'exécution, le Gouvernement devrait appliquer au préalable la procédure de consultation prescrite par cet article 27, à moins qu'il n'invo-

que l'urgence visée à l'article 3, § 2, de la loi du 2 février 1982. Afin d'éviter toute confusion, tant en ce qui concerne la force juridique des dispositions en projet qu'à l'égard de l'obligation de consultation, il convient de supprimer la référence à la loi du 20 septembre 1948.

En ce qui concerne l'extension de la mission dévolue aux délégations syndicales, on notera que leur statut relève des relations collectives de travail et a fait l'objet, du moins pour les règles de base, des conventions collectives de travail n°s 5 et 5bis, conclues au sein du Conseil national du travail. Il serait dès lors prudent, même du point de vue de la légalité, de recueillir l'avis de ce Conseil au sujet de l'extension projetée de la mission des délégations syndicales, à moins que le Gouvernement ne souhaite faire application de l'article 3, § 2, précité, auquel cas le préambule doit faire état de l'urgence.

Le Rapport au Roi rend superflue la motivation donnée à l'alinéa 3 du préambule.

+

.../...

Le caractère autonome du projet entraîne que les dispositions de l'article ler doivent être proposées comme des dispositions autonomes. Il convient, par conséquent, de supprimer, dans la seconde partie du texte, les guillemets et la numérotation "3°".

Le projet étant l'exécution de l'article ler, 1°, alinéa 2, de la loi du 2 février 1982, la définition du contenu du rapport visé devrait serrer de plus près les termes de la loi.

La rédaction suivante est suggérée pour l'article ler :

"Article ler.-

Sans préjudice des dispositions de l'article 17 de l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise, il est remis aux membres du conseil d'entreprise, dans le délai prévu audit article, un rapport concernant l'effet sur les prix, l'emploi et les investissements, dans l'entreprise concernée, des mesures prises par le Roi en exécution de l'article ler, 1°, alinéa ler, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Ce rapport mentionne :

a) ...;
b) ... (voir article ler du projet).

.../...

Ce rapport est établi selon les formes fixées par arrêté royal".

+

L'article 3 du projet concerne les renseignements qui doivent être fournis, le cas échéant, à la délégation syndicale. Aux termes de l'alinéa 2, un arrêté ministériel délibéré en Conseil des Ministres déterminera à qui et sous quelle forme les renseignements seront communiqués. Déterminer à qui les renseignements sont fournis relève de l'essence même de la matière que la loi du 2 février 1982 a habilité le Roi à régler. Ce pouvoir ne peut être délégué au Ministre des Affaires économiques. S'il s'avère impossible d'arrêter déjà dans le présent projet la réglementation envisagée, il faudra lui consacrer un arrêté supplémentaire qui devra être pris en exécution de la loi du 2 février 1982 dans le délai pour lequel des pouvoirs spéciaux ont été attribués au Roi.

L'article 3 ne précise pas à quel moment le rapport visé à l'article ler doit être soumis à la délégation syndicale. Il conviendra de compléter le projet sur ce point.

Il y a lieu, par ailleurs, de remplacer aux alinéas ler et 2 les mots "les renseignements" par les mots "le rapport", en adaptant, bien entendu, la construction de la phrase.

+

.../...

A l'article 4, il y a lieu d'écrire à l'alinéa ler : "Un exemplaire du rapport visé aux articles ler et 3 est transmis ...".

Au deuxième alinéa, il y a lieu d'écrire : "Le procès-verbal des délibérations en conseil d'entreprise sur le rapport visé à l'article ler, est également transmis ...".

On remarquera que le projet impose indirectement l'obligation de délibérer en conseil d'entreprise du rapport transmis par le chef d'entreprise. En revanche, il n'est prévu aucune délibération au sein de la délégation syndicale visée à l'article 3.

+

L'article 5 du projet comporte des dispositions pénales et de contrôle. Ces dispositions sont légales pour autant, d'une part, qu'elles puissent être considérées comme étant prises par référence et, d'autre part, qu'elles n'excèdent pas les limites de ce qui est disposé à l'article 3, § 4, de la loi du 2 février 1982.

+

Suite à l'observation formulée à propos de l'article 3, il y a lieu de remplacer dans les alinéas 2 et 3, les mots "les renseignements" et "des renseignements" par les mots

"le rapport" et "du rapport", en adaptant, ici encore, la construction de la phrase.

+

L'article 6 du projet confirme le caractère temporaire de la réglementation qu'il contient. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'application du présent projet d'arrêté est fonction de l'effet que les réductions des coûts résultant des mesures prises en vertu de la loi du 2 février 1982 auront sur les prix, l'emploi et les investissements. Il va sans dire que cet effet pourra se poursuivre même après que, le cas échéant, la durée de validité des arrêtés pris en vertu de la loi du 2 février 1982 sera expirée. Toutefois, la loi du 2 février 1982 ne confère pas au Roi le pouvoir de déterminer, après l'expiration de la période pour laquelle des pouvoirs spéciaux Lui sont attribués, le délai durant lequel les dispositions du présent projet resteront en vigueur. La durée de validité d'une règle participe de l'essence même de celle-ci. Elle doit dès lors être déterminée par l'autorité qui est compétente pour établir cette règle, en l'occurrence le Roi, mais dans le délai pour lequel les pouvoirs spéciaux ont été conférés. Au demeurant, la loi du 2 février 1982 dit explicitement en son article 4, § 3, qu'après l'expiration des pouvoirs attribués, les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs ne peuvent être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi. Par conséquent, la disposition de l'article 6 du projet doit être remplacée par une disposition fixant la date à laquelle l'arrêté cessera de produire ses effets. Comme il vient d'être dit, cette disposition ne peut être prise par arrêté royal

.../...

que dans le délai pour lequel les pouvoirs spéciaux ont été attribués. Après l'expiration de ce délai, elle relève de la compétence du législateur.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.