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 5e september 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", heeft de 19e september 1967 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 5 septembre 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", a donné le 19 septembre 1967 l'avis suivant :

Artikel 23.

De indiener van het amendement stelt de schrapping van dit artikel voor. Luidens dit artikel blijft de individuele arbeidsovereenkomst, die door een collectieve arbeidsovereenkomst stilzwijgend is gewijzigd, onveranderd, wanneer een collectieve arbeidsovereenkomst ophoudt uitwerking te hebben, tenzij het individueel en schriftelijk anders wordt bedongen.

Het komt de Raad van State niet toe een oordeel uit te spreken over de sociale voor- en nadelen welke in de memorie van toelichting voor het behoud (blz. 31) en in de verantwoording van het amendement voor de schrapping van deze bepaling worden aangehaald.

Van juridisch standpunt uit is de hoofdzaak dat de wetgever duidelijk bepaalt of de collectieve arbeidsovereenkomst al dan niet invloed blijft hebben op de individuele arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer, nadat zij als zodanig opgehouden heeft uitwerking te hebben.

Ongetwijfeld is artikel 23 een uitzondering op de regel dat de collectieve arbeidsovereenkomst de individuel arbeidsverhouding maar kan regelen zolang zij van kracht is. Die uitzondering is evenwel verantwoord doordat zij de stabi teit van de individuele rechtsbetrekkingen bevordert : zij heeft immers tot gevolg dat bij de beëindiging van de colle tieve arbeidsovereenkomst de individuele arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer beheerst blijft door de regel die op dat ogenblik de arbeidsvoorwaarden bepaalde, nameli de beëindigde collectieve arbeidsovereenkomst.

.../

De schrapping van artikel 23 zou daarentegen ertoe leiden, dat de juiste inhoud van de individuele arbeidsverhouding na de beëindiging van de collectieve arbeidsovereenkomst onzeker wordt. Wanneer de individuele arbeidsovereenkomst bijvoorbeeld niet schriftelijk is aangegaan, zal het vaak moeilijk zijn met zekerheid te bepalen welk loon en welke arbeidsvoorwaarden oorspronkelijk overeengekomen waren en in welke mate deze precies door de collectieve overeenkomst stilzwijgend zijn gewijzigd, vooral wanneer de individuele overeenkomst is gesloten op een ogenblik dat de collectieve reeds van kracht was.

Aangezien artikel 23 een uitzonderingskarakter heeft, is het ten slotte aanvaardbaar dat de draagwijdte van de regel wordt beperkt, onder meer tot de lopende overeenkomsten en zonder dwingende gelding.

Artikel 24.

De voorgestelde wijziging van dit artikel heeft tot gevolg dat de collectieve arbeidsovereenkomsten in een paritair orgaan alleen nog moeten worden gesloten door de vertegenwoordigde organisaties "die bij het onderwerp van de overeenkomst belang hebben".

Vooreerst is het niet zonder meer duidelijk of steeds nauwkeurig zal kunnen worden bepaald welke categorieën van werkgevers en werknemers al dan niet belang bij de overeenkomst hebben en wie bij betwisting daarover zal beslissen. Het is immers niet uitgesloten, dat de bedrijfsgenoten die niet

.../...

onder de werkingssfeer van een overeenkomst vallen, daarbij toch belang kunnen hebben, omdat deze bijvoorbeeld het evenwicht tussen de lonen in de verschillende sectoren van een bedrijfstak in het gedrang kan brengen en dus indirect een weerslag kan hebben op de betrekkingen van andere werkgevers en werknemers.

Aan de basis van de oprichting van een paritair orgaan ligt overigens de gedachte, dat alle vertegenwoordigde organisaties gezamenlijk de belangen behartigen van alle werkgevers en werknemers die onder het orgaan ressorteren. Een paritair orgaan is geen toevallige groepering van werkgevers en werknemers, die alleen instaan voor hun persoonlijke belangen, maar een bestendige en georganiseerde vorm van overleg en samenwerking tussen de organisaties van bedrijfsgenoten, die belast zijn met de behartiging van de collectieve belangen van allen die tot het ressort van het paritair orgaan behoren.

Hieruit volgt dat alle vertegenwoordigde organisatie moeten worden geacht belang te hebben bij alles wat in het betrokken orgaan wordt besproken en beslist en derhalve moeten deel hebben aan de totstandkoming van alle overeenkomsten die in het orgaan worden gesloten.

Wat de paritaire comités betreft, voorziet het ontwerp wel in de mogelijkheid dat bepaalde aangelegenheden niet alle werkgevers en werknemers van de ganse bedrijfstak aanbelangen. In dat geval kan de Koning een paritair subco

.../

oprichten (artikel 38). Maar zelfs dan kan het ganse paritair comité nog worden verplicht te beraadslagen over de in het subcomité gesloten overeenkomsten, die uiteraard maar toepassing vinden op een bepaald onderdeel van de bedrijfstak die onder het paritair comité ressorteert (artikel 8).
Aan het ontwerp ligt dus wel degelijk de gedachte ten grondslag, dat alle organisaties aan het sluiten van een overeenkomst moeten deelnemen ; en wanneer zulks niet nodig is, heeft het ontwerp reeds de nodige voorzieningen getroffen, zodat het amendement in dit opzicht overbodig is.

Wat de Nationale Arbeidsraad betreft, zijn opdracht bestaat fundamenteel erin zich bezig te houden met "de algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgevers en de werknemers aanbelangen" (wet van 29 mei 1952, artikel 1). Zelfs indien die vraagstukken maar betrekking hebben op een deel van het bedrijfsleven, moeten alle vertegenwoordigde organisaties bij de bespreking betrokken worden, zoniet zou overigens het paritair karakter van de raad in het gedrang komen. Hetzelfde beginsel dient in acht te worden genomen bij het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Wanneer in de Nationale Arbeidsraad trouwens een overeenkomst wordt aangegaan voor een bepaalde bedrijfstak overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, is het niet uitgesloten dat geen enkele vertegenwoordiger van die bedrijfstak in de raad vertegenwoordigd is, vooral omdat ook de werkgevers en werknemers die buiten het bedrijfsleven een gelijke of verwante functie uitoefenen, als een bedrijfstak moeten worden aangemerkt (artikel 2, 4°). In dat geval zou het geamendeerde artikel 24 de toepassing van artikel 7, tweede lid, zelfs onmogelijk maken.

.../...

Om alle voornoemde redenen verdient het geen aanbeveling artikel 24 in de voorgestelde zin te wijzigen.

Artikel 25.

De indiener van het amendement stelt voor de bekendmaking van de opzegging van een collectieve arbeidsovereenkomst, die volgens het ontwerp verplicht is, facultatief te stellen en het oordeel over de wenselijkheid ervan over te laten aan het bestuur op advies van het paritair orgaan.

Uit de betrokken overeenkomsten kunnen rechten en verplichtingen voortspruiten voor werkgevers en werknemers die bij het sluiten van de overeenkomst op generlei wijze betrokken zijn, zelfs niet indirect door een organisatie die hun de inhoud der overeenkomst ter kennis kan brengen (artikelen 19, 4°, en 26). Het lijkt dan ook wenselijk, dat zij in elk geval op de hoogte worden gebracht van de juiste datum waarop de overeenkomst een einde neemt. Gaat die beëindiging gepaard met het sluiten van een nieuwe overeenkomst, dan kan de opzegging zonder moeite gelijktijdig met de nieuwe overeenkomst worden bekendgemaakt.

Er bestaat derhalve geen aanleiding om artikel 25 in de voorgestelde zin te wijzigen.

.../...

Artikel 26.

I. De voornaamste wijziging die door het amendement in dit artikel wordt aangebracht, betreft de uitbreiding tot de collectief normatieve bepalingen van de suppletieve gelding van de niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten voor alle betrokken werkgevers en werknemers. Volgens het ontwerp verbinden alleen de bedingen "die de individuele betrekkingen tussen werkgever en werknemer betreffen" de werkgevers die geen lid zijn van een gebonden organisatie, en hun werknemers. Het amendement voegt een paragraaf 2 in het artikel 26 in, dat hetzelfde voorschrift bevat ten aanzien van de bedingen "die de collectieve betrekkingen tussen werkgever en werknemer betreffen".

Voorts houdt het amendement in dat de overeenkomst voor die werkgevers en werknemers bindend wordt, niet vijftien dagen na de bekendmaking van de overeenkomst in het Belgisch Staatsblad, zoals in het ontwerp is bepaald, maar de dag van de bekendmaking zelf.

Ten aanzien van de mogelijkheid voor partijen om zich aan de toepassing van de overeenkomst te onttrekken, bepaalt het amendement dat afwijking van de collectief normatieve bepalingen door het arbeidsreglement moet gebeuren Voor de afwijking van de individuele normatieve bepalingen, die volgens het ontwerp schriftelijk in de individuele arbeidsovereenkomst moet worden opgenomen, stelt het amendement als bijkomende voorwaarde, dat die schriftelijke afwijking na het sluiten van de collectieve arbeidsovereenkom moet worden bedongen.

.../.

II. Artikel 26 van het ontwerp heeft tot gevolg, dat de binding van een niet algemeen verbindend verklaarde, in een paritair orgaan gesloten overeenkomst, die van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst zeer dicht benadert, wat de individueel normatieve bepalingen betreft : de werkingssfeer van beide strekt zich uit tot alle betrokken bedrijfsgenoten. Het verschil ligt alleen hierin, dat van de niet algemeen verbindend verklaarde overeenkomst door partijen schriftelijk kan worden afgeweken, dat aan de algemeen verbindend verklaring een beperkte terugwerkende kracht kan worden gegeven (artikel 33) en dat de naleving van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst strafrechtelijk wordt gesanctioneerd (artikel 57, 1°).

Het amendement versterkt in ruime mate de tendens tot gelijkschakeling van de niet algemeen verbindend verklaarde en de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Door de uitbreiding van artikel 26 tot de collectief normatieve bepalingen, zijn alle bedingen van een overeenkomst die voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking kunnen komen, principieel voor alle bedrijfsgenoten bindend ; obligatoire bepalingen zijn daarvan immers uiteraard uitgesloten (zie memorie van toelichting, blz. 18 en 36). Bovendien wordt de mogelijkheid van afwijking nog beperkt en wordt de aanvangsdatum van de binding nog met vijftien dagen vervroegd.

.../...

De vraag kan worden gesteld of in die omstandigheden de organisaties nog belang aan de algemeen verbindend verklaring zullen hechten en deze in vele gevallen niet als een grotendeels overbodige formaliteit zullen beschouwen.

Uiteraard bestaat er weliswaar geen bezwaar tegen dat de wetgever het beginsel **versterkt**, dat de contracterende organisaties representatief zijn voor de ganse bedrijfstak en alle bedrijfsgenoten vertegenwoordigen, zodat de door hen gesloten overeenkomsten principieel alle bedrijfsgenoten binden

De Regering heeft dat beginsel in haar ontwerp opgenomen, maar, naar het voorbeeld van de bestaande wetgeving, heeft zij er evenwel geen integrale uitvoering aan gegeven. Opdat de collectieve arbeidsovereenkomst een werkelijk algemene binding zou hebben, werd een bijkomende waarborg gesteld. Deze bestaat in het toezicht van de uitvoerende macht door de algemeen verbindend verklaring op de wettigheid van de overeenkomst en de overeenstemming ervan met het algemeen belang, het belang van het bedrijfsleven of de bedrijfstak en van de bedrijfsgenoten (zie hierover het advies van de Raad van State over het ontwerp, Senaat, 1966-1967, Gedr. St. nr. 148, blz. 87 en volgende, inzonderheid blz. 93).

.../...

Wanneer nu de uitbreiding van de binding van de niet algemeen verbindend verklaarde overeenkomst, zoals het amendement voorstelt, tot gevolg zou hebben dat van de algemeen verbindend verklaring minder gebruik wordt gemaakt, verliest die bijkomende waarborg in de praktijk veel van haar waarde en komt in zeker opzicht de ganse opzet van het ontwerp in het gedrang. Tot de praktische gevolgen van die uitbreiding kan immers behoren dat de organisaties minder bezwaren zullen hebben om onwettige of met het algemeen belang in strijd zijnde bedingen in hun collectieve arbeidsovereenkomsten op te nemen, omdat er toch minder behoefte aan algemeen verbindend verklaring bestaat en de niet georganiseerde bedrijfsgenoten toch in ruime mate zullen gebonden zijn door de overeenkomst, zonder dat deze vooraf aan de wet of het algemeen belang is getoetst; weliswaar kan de onwettigheid dan nog wel achteraf voor de rechter worden ingeroepen, maar zulks is niet het geval wanneer de overeenkomst strijdt met het algemeen belang.

En zelfs indien het amendement niet zou leiden tot een verzwakking in de toepassing van de algemeen verbindend verklaring, dan blijft het nog zo, dat de ongeorganiseerde bedrijfsgenoten gebonden zijn door een weliswaar suppletieve regeling, die zonder enige overheidsinmenging tot stand is gekomen.

Ongetwijfeld kan deze opwerping ook worden aangevoerd tegen de thans geldende wetgeving (wetten van 4 en 11 maart 1954 tot wijziging van de arbeidsovereenkomstenwetgeving) en tegen artikel 26 van het ontwerp,

.../...

die beide reeds voorzien in een suppletieve binding van niet algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten ten aanzien van alle bedrijfsgenoten.

In deze regelingen is die binding evenwel minder bezwaarlijk omdat het hier uitsluitend om individueel normatieve bepalingen gaat en de betrokken partijen in hun individuele arbeidsovereenkomst gemakkelijk van de collectieve overeenkomst kunnen afwijken. Partijen behouden dus integraal hun contractsvrijheid om door onderling overleg hun wederzijdse rechten en plichten die uit hun arbeidsverhouding voortspruiten, te bepalen.

Anders is het daarentegen, wanneer de binding van de overeenkomst zich tot de collectief normatieve bepalingen uitstrekt. Aangezien deze de collectieve betrekkingen regelen tussen de werkgever en zijn ganse personeel of zelfs tussen de werkgevers en de werknemers van een ganse bedrijfstak, is hier een afwijking bij individuele overeenkomst moeilijk denkbaar, tenzij de werkgever het akkoord bekomt van alle werknemers van zijn bedrijf. Hoe zou hij zich anders kunnen onttrekken aan de verplichting om bijvoorbeeld de door de overeenkomst opgelegde veiligheidsvoorschriften na te leven of wie zal beslissen of in een bedrijf een vakbondsafvaardiging moet worden opgericht of een bepaald aantal leerlingen in dienst moet worden genomen (zie de voorbeelden van collectief normatieve bepalingen in de memorie van toelichting, blz. 16)?

.../...

Volgens het amendement zou de afwijking moeten worden bepaald in het arbeidsreglement. Dit komt in de praktijk hierop neer, dat de werkgever daarover in ruime mate eenzijdig beslist. Want hoewel voor het opmaken van het arbeidsreglement de medewerking van de werknemers is vereist, rust die verplichting toch op de werkgever (wet van 8 april 1965, artikelen 4, 11 en 12). En in geval van betwisting, doet in laatste instantie het paritair comité uitspraak, dit wil zeggen de organisaties die de collectieve arbeidsovereenkomst waarvan men bij hypothese wil afwijken, hebben aangegaan. Daar komt nog bij, dat voor sommige categorieën van werkgevers en werknemers geen arbeidsreglement moet worden opgemaakt (wet van 8 april 1965, artikel 2), zodat het amendement in die gevallen elke afwijking onmogelijk maakt.

Het lijdt dus geen twijfel, dat de toepassing van artikel 26 op de collectief normatieve bepalingen tot gevolg heeft dat de niet algemeen verbindend verklaarde overeenkomst in ruime mate bindend wordt voor werkgevers en werknemers, die slechts over een zeer beperkte mogelijkheid beschikken om zich in volledige vrijheid aan de opgelegde verplichtingen te onttrekken.

Het staat de wetgever te oordelen of in die omstandigheden de algemene binding van de collectieve arbeidsovereenkomsten nog aanvaardbaar is zonder enig toezicht van overheidswege, met andere woorden of het tot stand brengen van zulke regelingen nog uitsluitend mag worden overgelaten aan particuliere organisaties zonder dat de wettigheid van zulke regeling en de overeenstemming

.../...

ervan met het algemeen belang vooraf wordt onderzocht door de uitvoerende macht, die daarmee wel belast is, wanneer de algemeen verbindend verklaring wordt gevraagd.

Weliswaar zou het door het amendement voorgestelde systeem gecombineerd kunnen worden met een of andere vorm van overheidstoezicht. Bijvoorbeeld zou kunnen worden bepaald, dat de Minister de neerlegging van de overeenkomst moet weigeren, niet alleen wanneer deze niet voldoet aan de door de artikelen 13 en 16 opgelegde voorwaarden van externe wettigheid, zoals thans is voorgeschreven door artikel 18, maar ook in zover de overeenkomt niet voldoet aan de voorwaarden van interne wettigheid overeenkomstig de artikelen 9 en 10, en zelfs wanneer hij de overeenkomst strijdig acht met het algemeen belang.

In dat geval zou echter de niet algemeen verbindend verklaarde overeenkomst zo dicht komen te staan bij de algemeen verbindend verklaarde, dat de vraag kan worden gesteld of er nog reden is om het onderscheid tussen beide te handhaven en of de tussenkomst van de Koning voor de algemeen verbindend verklaring nog verantwoord is. Eenvoudiger ware het dan alle in een paritair orgaan gesloten overeenkomsten op dezelfde voet te plaatsen en ze alle op uniforme wijze aan het toezicht van de Minister te onderwerpen.

Het hoeft geen betoog dat een dergelijke amendering zou leiden tot een grondige aanpassing van de afdelingen 3, 4 en 5 van hoofdstuk II van het ontwerp en een redactionele wijziging van enkele andere artikelen.

.../...

III. In verband met het voorstel om de overeenkomst bindend te verklaren vanaf de datum van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dient te worden opgemerkt, dat de partijen alsdan reeds gebonden zijn alvorens zij de inhoud van de overeenkomst kennen en dus niet met kennis van zaken kunnen oordelen of er aanleiding is om van de overeenkomst af te wijken.

Luidens artikel 25 van het ontwerp wordt immers de overeenkomst zelf niet bekendgemaakt, maar alleen "het onderwerp, de datum, de duur, de werkingssfeer en de plaats van neerlegging". De betrokkenen zullen dus bijvoorbeeld wel vernemen dat de overeenkomst een loonregeling bevat, maar zij weten daardoor nog niet hoeveel het loon moet bedragen. Hiertoe moeten zij eerst de overeenkomst raadplegen op de plaats van neerlegging of een afschrift ervan vragen (artikel 18).

Het lijkt derhalve redelijk , dat aan partijen een termijn van 15 dagen wordt gelaten om van de overeenkomst kennis te kunnen nemen, alvorens zij erdoor gebonden zijn.

IV. Wat betreft de mogelijkheid om van de overeenkomst af te wijken, hiervoor werd reeds gewezen op de bezwaren tegen het voorschrift dat van de collectief normatieve bepalingen alleen door het arbeidsreglement kan worden afgeweken (zie onder II). Daaraan kan volledigheidshalve nog worden toegevoegd, dat de procedure voor het opmaken en wijzigen van het arbeidsreglement betrekkelijk tijdrovend is. Hieruit volgt, dat de overeenkomst

.../...

eerst een hele tijd zal moeten worden toegepast, alvorens een regelmatige afwijking kan worden bekomen, wat de stabiliteit in de arbeidsverhoudingen tussen de werkgever en zijn werknemers niet bevordert.

In zover het amendement de afwijking van de individueel normatieve bepalingen alleen aanvaardt, wanneer deze "na de overeenkomst tot stand komt", dient te worden opgemerkt, dat deze bepaling de werkgever die wil afwijken, ertoe verplicht na elke collectieve overeenkomst met ieder van zijn werknemers een nieuwe schriftelijke overeenkomst aan te gaan. Onafgezien van de praktische moeilijkheden die deze procedure vooral in grote bedrijven kan meebrengen, kunnen nieuwe onderhandelingen over mogelijke verbeterde arbeidsvoorwaarden een gevaar inhouden voor de goede verstandhouding tussen de werkgever en de werknemers. Wat zal de reactie van de werkgever zijn, wanneer enkele werknemers weigeren de afwijking te aanvaarden ? En hoe zullen de werknemers reageren op een voorstel van de werkgever om een bepaald voordeel te verzaken waarop zij wettelijk aanspraak hebben indien zij hun instemming weigeren ? Deze moeilijkheden kunnen in de praktijk tot gevolg hebben, dat de vrijheid van partijen om van de collectieve overeenkomst af te wijken in feite zeer wordt beperkt. De toestand is gans verschillend wanneer bij de indienstneming van de werknemer overeengekomen wordt dat de niet algemeen verbindend verklaarde collectieve overeenkomsten die later worden aangegaan, partijen niet zullen binden.

Om die reden lijkt de door het ontwerp gestelde voorwaarde van een duidelijk schriftelijk beding voldoende.

Article 23.

L'auteur de l'amendement propose la suppression de cet article, aux termes duquel le contrat de louage de travail implicitement modifié par une convention collective de travail subsiste tel quel lorsque la convention cesse de produire ses effets, sauf clause contraire individuelle et écrite.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'émettre un jugement sur les avantages d'ordre social que l'exposé des motifs énonce en faveur du maintien de cet article (p.31), ni sur les inconvénients du même ordre que l'auteur de l'amendement invoque pour en justifier la suppression.

L'essentiel , du point de vue juridique, c'est que le législateur dise clairement si la convention collective de travail continue ou non à agir sur la relation individuelle de travail entre l'employeur et le travailleur lorsqu'elle a cessé, comme telle, de produire ses effets.

Sans doute l'article 23 fait-il exception à la règle selon laquelle la convention collective ne peut régir cette relation individuelle qu'aussi longtemps qu'elle reste en vigueur. Mais cette exception se justifie par la stabilité accrue qu'elle assure aux relations juridiques individuelles : elle a, en effet, pour corollaire que, lorsque la convention collective prend fin, la relation individuelle de travail entre l'employeur et le travailleur demeure régie par les règles qui, à ce moment, déterminent les conditions de travail, c'est-à-dire par celles de la dite convention collective.

Supprimer l'article 23 aurait, par contre, pour effet de rendre incertain le contenu exact de la relation individuelle de travail après la fin de la convention collective. Lorsque, par exemple, le contrat de louage de travail n'a pas été conclu par écrit, il sera souvent malaisé de déterminer avec certitude quelles étaient les conditions de rémunération et de travail primitivement convenues et dans quelle mesure précise celles-ci ont été modifiées implicitement par la convention collective, surtout dans le cas où le contrat de louage de travail a été conclu à une époque où la convention collective était déjà en vigueur.

Enfin, l'article 23 revêtant un caractère d'exception, on peut admettre que la règle en cause soit limitée notamment aux conventions en cours et qu'elle n'ait pas de valeur impérative.

Article 24.

La modification qu'il est proposé d'apporter à cet article a pour effet que les conventions collectives ne doivent plus, dans un organe paritaire, être conclues que par les organisations représentées "qui sont intéressées à l'objet de la convention ".

Il est tout d'abord permis de se demander si les catégories d'employeurs et de travailleurs ayant intérêt à la convention pourront toujours être déterminées de manière précise et par qui seront tranchées les éventuelles contestations. Il n'est pas exclu, en effet, que ceux des

.../...

employeurs et des travailleurs de la branche en cause qui ne sont pas compris dans le champ d'application d'une convention, soient néanmoins intéressés à celle-ci, par exemple parce qu'elle est de nature à compromettre l'équilibre des rémunérations dans les différents secteurs d'une branche d'activité et qu'elle peut ainsi avoir une répercussion indirecte sur les relations d'autres employeurs et travailleurs.

Par ailleurs, l'idée qui préside à la création d'un organe paritaire c'est que toutes les organisations représentées assument, en commun, les intérêts de l'ensemble des employeurs et des travailleurs qui ressortissent à cet organe. Un organe paritaire n'est pas un groupement fortuit d'employeurs et de travailleurs qui défendent exclusivement leurs intérêts personnels, mais une forme permanente et organisée de concertation et de collaboration entre organisations d'employeurs et de travailleurs de la même branche, chargées des intérêts collectifs de tous ceux qui relèvent de l'organe paritaire.

Il s'en suit que toutes les organisations représentées doivent être censées avoir intérêt à tout ce qui se discute et se décide au sein de l'organe en cause et que, partant, elles doivent avoir part à l'élaboration de toutes les conventions qui s'y concluent.

En ce qui concerne les commissions paritaires, le projet prévoit, il est vrai, l'éventualité où certaines questions n'intéressent pas tous les employeurs et travailleurs de l'ensemble de la branche d'activité. Le Roi peut alors créer une sous-commission paritaire (article 38). Mais , même dans ce cas, la commission paritaire plénière peut être tenue de délibérer des conventions conclues dans

.../...

la sous-commission, conventions qui, par essence, ne seront d'application qu'à une partie déterminée de la branche d'activité qui relève de la commission (article 8). L'idée de base du projet est donc bien que toutes les organisations doivent participer à la conclusion d'une convention et, pour le cas où cette participation n'est pas requise, le projet prévoit d'ores et déjà les mesures nécessaires, en sorte qu'à cet égard l'amendement est superflu.

Quant au Conseil national du travail, celui-ci a essentiellement pour mission de s'occuper "des problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs" (loi du 29 mai 1952, article 1er). Même si ces problèmes ne concernent qu'une partie de l'économie, les organisations représentées n'en doivent pas moins être toutes associées aux délibérations, à défaut de quoi, le caractère paritaire du conseil se trouverait au surplus compromis. Le même principe doit être respecté pour la conclusion de conventions collectives.

Par ailleurs, lorsqu'une convention collective applicable à une branche d'activité déterminée est conclue au sein du Conseil national du travail conformément à l'article 7, alinéa 2, du projet, il n'est pas exclu qu'aucun représentant de cette branche d'activité ne siège au conseil, d'autant que les employeurs et les travailleurs qui, en dehors d'un secteur de l'économie, exercent des activités identiques ou connexes, doivent, eux aussi, être considérés comme une branche d'activité (article 2, 4°). Dans ce cas, l'article 24 amendé rendrait même impossible l'application de l'article 7, alinéa 2.

.../...

Pour tous les motifs exposés ci-dessus, il est à déconseiller de modifier l'article 24 dans le sens proposé par l'amendement.

Article 25.

L'auteur de l'amendement propose de rendre facultative la publication, obligatoire selon le projet, de la dénonciation d'une convention collective et de laisser à l'administration le soin d'apprécier l'opportunité de pareille publication, l'organe paritaire consulté.

Les conventions en cause peuvent engendrer des droits et des obligations dans le chef d'employeurs et de travailleurs qui ne sont d'aucune manière associés à leur conclusion, même pas par le truchement d'une organisation qui puisse les informer de leur contenu (articles 19, 4°, et 26). Il paraît, dès lors, souhaitable qu'ils soient, en tout cas, informés de la date exacte à laquelle la convention prend fin. Si la cessation de celle-ci va de pair avec la conclusion d'une nouvelle convention, la dénonciation pourra, sans difficulté, être publiée en même temps que cette convention.

Il n'y a dès lors aucune raison de modifier l'article 25 dans le sens proposé.

Article 26.

I. La principale modification que l'amendement apporte à cet article consiste à étendre aux clauses normatives collectives le caractère obligatoire supplétif que les conventions collectives non rendues obligatoires présentent

.../...

à l'égard de tous les employeurs et travailleurs intéressés. Selon le projet, seules les clauses "qui ont trait aux relations individuelles entre employeurs et travailleurs" lient les employeurs non membres d'une organisation liée, ainsi que les travailleurs qu'ils occupent. L'amendement ajoute à l'article 26 un § 2 contenant une disposition identique à l'égard des clauses "qui ont trait aux relations collectives entre employeurs et travailleurs".

L'amendement prévoit, en outre, que la convention s'impose à ces employeurs et travailleurs, non pas, comme le prescrit le projet, quinze jours après la publication de la convention au Moniteur belge, mais le jour même de cette publication.

Quant à la faculté laissée aux parties de se soustraire à l'application de la convention, l'amendement dispose que c'est par la voie du règlement de travail qu'il doit être dérogé aux clauses normatives collectives. En ce qui concerne la dérogation aux clauses normatives individuelles, qui, selon le projet, doit faire l'objet d'une stipulation écrite insérée dans le contrat de louage de travail, l'amendement exige une condition supplémentaire : la dérogation écrite doit être stipulée postérieurement à la conclusion de la convention collective.

II. Par l'effet de l'article 26 du projet, le caractèr d'obligation d'une convention non rendue obligatoire qui a été conclue dans un organe paritaire, se rapprochera très fort, en ce qui concerne les clauses normatives individuelles, de celui d'une convention à laquelle il a été donné force obligatoire : dans les deux cas, le cha d'application de la convention s'étend à tous les

.../

employeurs et travailleurs intéressés de la branche en cause. La seule différence est que les parties peuvent déroger par écrit à la convention qui n'a pas été rendue obligatoire, que l'octroi de la force obligatoire peut être assorti d'un effet rétroactif limité (article 33) et que l'inobservation d'une convention rendue obligatoire est pénalement sanctionnée (article 57, 1°).

L'amendement accentue considérablement la tendance à l'uniformisation de la convention qui n'a pas , et de celle qui a été rendue obligatoire. Par l'effet de l'extension de l'article 26 aux clauses normatives collectives, toutes les clauses d'une convention qui sont susceptibles d'être rendues obligatoires s'imposeront, en principe, à tous les employeurs et à tous les travailleurs de la branche, les clauses obligatoires en étant, par définition, exclues (voir l'exposé des motifs, pages 18 et 36). De plus, la faculté de dérogation est limitée plus strictement encore, et la date à partir de laquelle la convention s'impose est avancée de quinze jours.

Il est permis de se demander si, dans ces conditions, les organisations attacheront encore quelque importance à l'octroi de la force obligatoire et si elles ne la considéreront pas souvent comme une formalité largement superflue.

Rien ne s'oppose, il est vrai, à ce que le législateur renforce le principe que les organisations contractantes sont représentatives de l'ensemble de la branche d'activité et représentent tous les employeurs et tous les travailleurs de cette branche, en sorte qu'en principe ceux-ci sont tous liés par les conventions qu'elles concluent.

.../...

Le Gouvernement a inscrit ce principe dans son projet mais, à l'instar de la législation actuelle, il ne lui a pas donné pleine exécution. Une garantie supplémentaire est, en effet, exigée pour que la convention collective de travail s'impose réellement à tout le monde. Cette garantie réside dans le contrôle que le pouvoir exécutif exerce par l'octroi de la force obligatoire sur la légalité de la convention et sa conformité à l'intérêt général, à l'intérêt de l'économie ou de la branche d'activité et à celui des employeurs et des travailleurs de cette branche (voir, à cet égard, l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet, Sénat, 1966-1967, Doc. parl. n° 148, pages87 et suivantes, en particulier la page 93).

Or, dans la pratique, en ce qu'elle rendrait le recours à des arrêtés rendant les conventions obligatoires moins fréquent, l'extension du caractère d'obligation de la convention non rendue obligatoire, telle qu'elle est proposée dans l'amendement, priverait cette garantie supplémentaire d'une grande partie de sa valeur et, en un certain sens, compromettrait toute l'économie du projet. L'une des conséquences pratiques possibles de cette extension est, en effet, que les organisations seront moins soucieuses d'écarter de leurs conventions collectives des clauses illégales ou contraires à l'intérêt général, puisque la nécessité de recourir à un arrêté rendant la convention obligatoire sera moins impérieuse et les employeurs et travailleurs non organisés de la branche seront quand même liés, dans une large mesure, par la convention, sans que celle-ci ait été examinée, au préalable, quant à sa conformité à la loi ou à l'intérêt général. Sans doute, l'illégalité éventuelle pourra-t-elle toujours être invoquée par la suite devant le juge. Mais tel ne sera pas le cas lorsque la convention est contraire à l'intérêt général.

.../...

Et même si l'amendement n'aboutissait pas à énerver l'application des dispositions relatives à l'octroi de la force obligatoire, il n'en resterait pas moins que les employeurs et les travailleurs non organisés de la branche en cause seraient liés par une réglementation, supplétive il est vrai, mais réalisée sans intervention aucune de l'autorité.

La même objection peut certes être formulée à l'encontre de la législation en vigueur (lois des 4 et 11 mars 1954 modifiant la législation sur les contrats de louage de travail) et à l'encontre des dispositions de l'article 26 du projet, qui, les unes comme les autres, attribuent aux conventions non rendues obligatoires un caractère obligatoire supplétif à l'égard de tous les employeurs et tous les travailleurs de la branche.

Le caractère d'obligation attaché aux réglementations précitées est cependant moins critiquable parce qu'il vise uniquement des clauses normatives individuelles et que les parties intéressées peuvent aisément déroger à la convention collective dans le contrat de louage de travail, conservant ainsi toute leur liberté contractuelle pour déterminer, d'un commun accord, les droits et obligations respectifs qui découlent de leur relation de travail.

Il n'en va pas de même , par contre, lorsque le caractère obligatoire de la convention s'étend aux clauses normatives collectives. Etant donné que celles-ci règlent les relations collectives entre l'employeur et l'ensemble de son personnel, voire entre les employeurs et les travailleurs de toute une branche d'activité, une dérogation par voie de contrat individuel ne se conçoit guère, à moins

.../...

que l'employeur n'obtienne l'accord de tous les travailleurs de son entreprise. Sinon, comment pourrait-il se soustraire par exemple à l'obligation de respecter les prescriptions en matière de sécurité prévues par la convention ? Ou, dans un autre ordre d'idées, qui décidera s'il y a lieu d'organiser au sein de l'entreprise une délégation syndicale ou s'il y a lieu d'engager un certain nombre d'apprentis (voir les exemples de clauses normatives collectives donnés dans l'exposé des motifs, page 16)?

Selon l'amendement, la dérogation devrait être inscrite dans le règlement de travail. En pratique, cela revient à l'abandonner, dans une large mesure, à la décision unilatérale de l'employeur. En effet, si l'élaboration du règlement de travail requiert le concours des travailleurs, l'obligation d'établir ce règlement n'en incombe pas moins à l'employeur (loi du 8 avril 1965, articles 4, 11 et 12). En cas de contestation, ce serait la commission paritaire qui statuerait en dernier ressort, c'est-à-dire les organisations qui précisément ont conclu la convention collective à laquelle, par hypothèse, on entend déroger . A cela s'ajoute que, pour certaines catégories d'employeurs et de travailleurs, il n'y a pas lieu d'établir un règlement de travail (loi du 8 avril 1965, article 2), en sorte que, dans ces cas, l'amendement rendra toute dérogation impossible.

Il ne fait, dès lors, aucun doute que l'applicati de l'article 26 aux clauses normatives collectives aura pour effet d'attribuer à la convention collective non rendue obligatoire un large caractère d'obligation à l'égard des employeurs et travailleurs, lesquels ne di seront plus que d'une faculté fort limitée de se soustr en toute liberté, aux obligations imposées.

Il appartient au législateur d'apprécier si, dans ces conditions, le caractère général d'obligation attribué aux conventions collectives reste acceptable sans intervention aucune de l'autorité, en d'autres termes, si la mise en place de pareilles réglementations peut encore être abandonnée aux soins exclusifs d'organisations privées, sans que leur légalité ou leur conformité à l'intérêt général soit examinée au préalable par le pouvoir exécutif, qui est chargé de ce faire lorsque l'octroi de la force obligatoire par arrêté royal est demandé .

Le système proposé par l'amendement pourrait sans doute être combiné avec l'une ou l'autre forme de contrôle de l'autorité. On pourrait, par exemple, prévoir que le Ministre doit refuser le dépôt de la convention non seulement lorsque celle-ci ne répond pas aux conditions de légalité externe prévues aux articles 13 et 16, comme le prescrit actuellement l'article 18, mais aussi dans la mesure où elle ne satisfait pas aux conditions de légalité interne prévues aux articles 9 et 10,et même lorsqu'il la juge contraire à l'intérêt général.

Dans ce cas, la convention non rendue obligatoire se rapprocherait de la convention rendue obligatoire au point qu'il serait permis de se demander si la distinction entre les deux sortes de conventions doit être maintenue et si l'intervention du Roi dans l'octroi de la force obligatoire se justifie encore. Il serait alors plus simple de placer toutes les conventions conclues dans un organe paritaire sur le même pied et de les soumettre uniformément au contrôle du Ministre.

.../...

Faut-il dire qu'amender le projet dans ce sens obligerait à le remanier profondément en ses sections 3, 4 et 5 du chapitre II et à modifier la rédaction de certains autres articles.

III. En ce qui concerne la proposition d'attacher à la convention le caractère d'obligation à partir de sa publication au Moniteur belge, il convient d'observer que, dans ces conditions, les parties seront déjà tenues par la convention avant même qu'elles n'en connaissent le contenu, et qu'elles ne seront dès lors pas en mesure d'apprécier en connaissance de cause s'il y a lieu ou non d'y déroger.

En effet, en vertu de l'article 25 du projet, ce n'est pas la convention même qui est publiée, mais uniquement "l'objet, la date, la durée, le champ d'application et le lieu de dépôt". Les intéressés apprendront donc, par exemple, que la convention fixe un régime de rémunération, mais ils ignoreront à quel montant cette rémunération doit s'élever. Pour le savoir, ils devront, au préalable, consulter le texte de la convention au lieu de dépôt ou en demander copie (article 18).

Il paraît, dès lors, raisonnable que les parties disposent, avant d'être liées par la convention, d'un délai de quinze jours pour en prendre connaissance.

.../...

IV. Quant à la faculté de dérogation, il a déjà été dit à quelles objections se heurte la règle selon laquelle il ne peut être dérogé aux clauses normatives collectives que par la voie du seul règlement de travail (voir le II). A cela s'ajoute que la procédure à suivre pour l'élaboration et la modification du règlement de travail est assez longue. La convention devra donc être appliquée pendant tout un temps avant qu'une dérogation régulière puisse être acquise ce qui n'est guère de nature à favoriser la stabilité des relations de travail entre l'employeur et son personnel.

Dans la mesure où l'amendement n'admet la dérogation aux clauses normatives individuelles que pour autant qu'elle intervienne postérieurement à la convention, il y a lieu d'observer que l'employeur désireux d'user de sa faculté de dérogation se trouvera de ce fait dans l'obligation, à chaque convention collective, de conclure un nouveau contrat écrit avec chacun des travailleurs qu'il occupe. Abstraction faite des difficultés d'ordre pratique auxquelles cette procédure pourra donner lieu principalement dans les grandes entreprises, il y a le risque que de nouvelles négociations en vue d'une éventuelle amélioration des conditions de travail font courir à la bonne entente entre l'employeur et les travailleurs. Quelle sera la réaction de l'employeur au cas où certains travailleurs refuseraient d'accepter la dérogation ? Et comment, de leur côté, les travailleurs réagiront-ils à une proposition de l'employeur tendant à les faire renoncer à un avantage auquel ils peuvent légalement prétendre s'ils refusent leur accord ? Ces difficultés pourront avoir pour

.../...

conséquence, dans la pratique, de restreindre considérablement la liberté des parties de déroger à la convention collective. La situation est toute différente lorsqu'il est convenu, lors de l'engagement du travailleur, que les parties ne seront pas liées par les conventions collectives non rendues obligatoires qui seraient conclues ultérieurement .

Aussi, la condition d'une clause écrite précise, prévue par le projet, paraît-elle suffisante.

De kamer was samengesteld uit

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

H.BUCH, staatsraden,
Ch.SMOLDERS, conseillers d'Etat,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

greffier adjoint, greffier.

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

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.Ch.SMOLDERS.

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

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.