KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e oktober 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 17e november 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 13 octobre 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 17 novembre 1967 l'avis suivant :

ONTLEDING VAN DE AMENDEMENTEN.

De amendementen strekken tot toekenning door de wet zelf aan alle collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in een paritair orgaan van de bindende kracht die volgens het ontwerp alleen toekomt aan de collectieve arbeidsovereenkomsten, waaraan een zodanige rechtskracht door de Koning wordt verleend. De Minister van Tewerkstelling en Arbeid zal zich evenwel kunnen verzetten tegen de inwerkingtreding van deze overeenkomsten bij de neerlegging ervan op het Ministerie wanneer de overeenkomsten niet voldoen aan de vormvereisten voorgeschreven door de artikelen 13 en 16, maar ook wanneer zij strijdig zijn met de bepalingen van de artikelen 9, 10 en 14, tweede lid, en, volgens de verantwoording van de amendementen, ook wanneer zij strijdig zijn met het algemeen belang.

Daarenboven wordt de controle van de Minister uitgebreid tot de collectieve arbeidsovereenkomsten die buiten een paritair orgaan gesloten worden.

*

* *

Een nadere ontleding van de amendementen lijkt geboden om de juridische betekenis ervan te kunnen afwegen tegenover die van het ontwerp zelf. Hierbij dient de aandacht achtereenvolgens te gaan naar de juridische aard van de overeenkomst, de gelding ervan alsmede de tussenkomst van de overheid ten aanzien van haar uitwerking.

A. In de eerste plaats wijzigen de amendementen fundamenteel de juridische aard van de collectieve arbeidsovereenkomst.

Zoals de Raad van State in zijn advies over het ontwerp van wet uitvoerig heeft toegelicht (Senaat, 1966-1967, Gedr. St., nr. 148, blz. 88-93), krijgt de collectieve arbeidsovereenkomst door de algemeen verbindend verklaring een dubbele aard.

Als zodanig is zij een "overeenkomst". Zij komt tot stand door de wilsovereenstemming van de contracterende partijen, die de inhoud, de werkingssfeer en de geldigheidsduur ervan in volkomen vrijheid bepalen, en bovendien wordt zij in ongeveer gelijkaardige of minstens vergelijkbare vormen en voorwaarden als de burgerrechtelijke overeenkomst aangegaan. De gelding ervan verschilt evenwel fundamenteel met die van deze laatste, omdat zij rechtstreeks rechten en plichten doet ontstaan voor personen die geen partij bij de overeenkomst zijn.

Door de algemeen verbindend verklaring krijgt de collectieve arbeidsovereenkomst bovendien ook het karakter van een verordening, zonder evenwel haar contractuele aard te verliezen. Zij wordt daardoor een algemeen bindende regeling, waarvan partijen niet kunnen afwijken en waarvan de naleving strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Maar zoals op de "overeenkomst" de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek geen toepassing vinden, zo komt ook de "verordening" niet tot stand met toepassing van de grondwettelijke voorschriften betreffende de verordeningsbevoegdheid van de uitvoerende macht.

De amendementen betekenen een ware ommekeer in het statuut van de in een paritair orgaan gesloten collectieve arbeidsovereenkomst. Deze is niet meer ingevolge de algemeen verbindendverklaring terzelfder tijd overeenkomst en verordening. Met het wegvallen van deze verbindendverklaring rijzen derhalve opnieuw de vragen naar het wezen en de aard van deze overeenkomsten. Blijft de handeling een overeenkomst, is zij van meet af aan een verordening, of heeft zij een tweevoudig karakter ?

Die overeenkomst heeft inderdaad een algemene gelding, zoals een verordening, maar zij bekomt deze niet door een handeling van de uitvoerende macht. Zij heeft deze rechtskracht van bij de aanvang af door het enkele feit, dat zij regelmatig wordt aangegaan en zulks rechtstreeks krachtens de wet.

Voorzeker, de wet maakt de algemene binding van de collectieve arbeidsovereenkomst afhankelijk van bepaalde voorwaarden, niet alleen wat betreft de wijze waarop en de vorm waarin zij wordt aangegaan, maar ook wat de wettigheid van de overeenkomst en de overeenstemming ervan met het algemeen belang betreft. Zoals in het ontwerp, liggen de waarborgen op dat gebied in de eis, dat de overeenkomst wordt aangegaan door de representatieve organisaties, dat zij in een door de wet opgericht paritair orgaan wordt aangegaan en dat bovendien de overheid toezicht houdt op de wettigheid en de overeenstemming met het algemeen belang.

.../...

In afwijking van het ontwerp wordt dit toezicht evenwel niet meer uitgeoefend door de Koning, maar door de Minister en, wat belangrijker is, bestaat de tussenkomst van de overheid niet meer in een positieve rechtshandeling die de algemeen bindende kracht toevoegt aan de rechtskracht die de overeenkomst reeds uiteraard krachtens de wet heeft. Die tussenkomst wordt herleid tot een zuiver vetorecht tegen de uitwerking van een overeenkomst die niet voldoet aan de wettelijk gestelde voorwaarden of die, althans volgens de verantwoording van de amendementen, strijdig is met het algemeen belang.

B. In de tweede plaats brengen de amendementen een grondige wijziging aan in de gelding van de collectieve arbeidsovereenkomst.

Volgens het ontwerp is de regelmatig gesloten overeenkomst bindend voor de organisaties die ze hebben aangegaan of tot de overeenkomst zijn toegetreden, voor de werkgevers die lid van die organisaties zijn en voor alle werknemers van een gebonden werkgever (artikel 19). Bovendien gelden de individueel normatieve bepalingen van een in een paritair orgaan gesloten overeenkomst nog als aanvullend recht voor alle andere werkgevers en werknemers die behoren tot het ressort van het betrokken orgaan en onder de werkingssfeer van de overeenkomst vallen (artikel 26). Door de algemeen verbindendverklaring wordt de overeenkomst dwingend recht voor al die werkgevers en werknemers (artikel 32).

Het ontwerp laat dus aan de betrokken organisaties de mogelijkheid om naar eigen goeddunken de gelding van de overeenkomst binnen de eigen kring te houden of tot alle betrokken bedrijfsgenoten uit te breiden.

Door de amendementen vervalt die mogelijkheid en is elke in een paritair orgaan gesloten overeenkomst rechtstreeks krachtens de wet bindend voor alle bedrijfsgenoten. Willen de contracterende organisaties die gelding beperken, dan worden zij ertoe verplicht de overeenkomst buiten het paritair orgaan te sluiten, met het gevolg dat ze ook niet meer als aanvullend recht voor de niet-gebonden bedrijfsgenoten geldt.

C. Een derde belangrijke wijziging betreft de tussenkomst van de overheid ten aanzien van de uitwerking van de collectieve arbeidsovereenkomst.

Volgens het ontwerp gaat de Minister alleen na of de overeenkomst in de vereiste vorm is gesloten (artikel 18). Is zulks het geval, dan heeft zij volle uitwerking voor alle gebonden organisaties en werkgevers en dezer werknemers. Alleen wanneer een of meer betrokken organisaties wensen dat de overeenkomst alle bedrijfsgenoten bindt, oefent de Minister een algemeen toezicht op de overeenkomst uit, alvorens de algemeen verbindend verklaring aan de Koning voor te stellen (artikel 30). Oordeelt de overheid dat de overeenkomst strijdt met de wet of het algemeen belang of dat de algemeen verbindend verklaring niet opportuun is, dan blijft de overeenkomst niettemin volledige uitwerking hebben ten aanzien van de georganiseerde werkgevers en hun werknemers en blijft ze ook voor de anderen een bron van aanvullend recht.

De amendementen breiden het algemeen toezicht van de overheid uit tot alle overeenkomsten, zowel die welke in als die welke buiten een paritair orgaan zijn gesloten. Hoewel de tekst van het geamendeerde artikel 18 alleen gewag maakt van de wettelijkheidscontrole, moet de overheid, volgens de verantwoording, ook nagaan of de overeenkomst "overeenstemt met het algemeen belang". Indien deze verantwoording de bedoeling van de Regering juist weergeeft, is de appreciatiebevoegdheid van de Minister om de neerlegging van de overeenkomst te weigeren, beperkt tot de wettigheid en de verenigbaarheid met het algemeen belang.

Het gevolg van zijn weigering is, dat de overeenkomst geen uitwerking heeft tenzij misschien in de zeer beperkte mate waarin de organisaties en de werkgevers rechtsgeldige verbintenissen hebben kunnen aangaan buiten de door de wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten bepaalde voorwaarden.

Deze bevoegdheid wordt bovendien niet op dezelfde wijze als in het ontwerp uitgeoefend.

Volgens het ontwerp komt de mening van de Minister tot uitdrukking ofwel door de weigering, die ter kennis van het betrokken paritair orgaan wordt gebracht, ofwel door het koninklijk besluit tot algemeen verbindend verklaring; in beide gevallen dus door een rechtshandeling, die het onderwerp van een beroep tot nietigverklaring kan zijn.

Volgens de amendementen is ook de weigering tot neerlegging een voor nietigverklaring vatbare administratieve rechtshandeling. Wanneer de Minister zich daarentegen niet tegen de neerlegging verzet, volgt daarop niets anders meer dan de bekendmaking van de overeenkomst in het Belgisch Staatsblad. Zolang de Minister daartoe niet heeft doen overgaan, kan de overeenkomst geen der rechtsgevolgen hebben en blijft het dus onzeker of zij uitwerking zal hebben.

*
* *

.../...

Uit de bovenstaande ontleding moge blijken dat de wijzigingen welke de Regering in de ontwerp-wet wil aanbrengen, haar economie grondig zullen veranderen.

Als de wetgever de amendementen goedkeurde, zou hij zich uitsluitend op de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties verlaten voor het bepalen van normen, die ambtshalve zullen gelden voor de individuele en collectieve betrekkingen van alle werknemers en van alle werkgevers die onder het betrokken paritair orgaan ressorteren, en hun rechten en verplichtingen zullen regelen. Dit door bemiddeling van de vertegenwoordigers over wie die organisaties in de onderscheiden paritaire organen zullen beschikken.

Een zodanige versnippering van een bevoegdheid, die wel geen zuivere verordeningsbevoegdheid is, maar er toch sterk op lijkt, is des te minder aan te raden omdat er geen mechanisme is om de aanwending van die bevoegdheid te coördineren of om de daarmede gepaard gaande verantwoordelijkheid te regelen.

De amendementen bepalen weliswaar dat de Minister van Tewerkstelling en Arbeid elke overeenkomst, bij de indiening op het Ministerie, op haar wettigheid en misschien ook op haar overeenstemming met het algemeen belang zal toetsen. Is de overeenkomst onwettig of in strijd met het algemeen belang, dan moet hij de neerlegging weigeren en meteen de inwerkingtreding verhinderen. Maar de uitvoerende macht is echter niet

.../...

langer bevoegd om te oordelen of het past bepalingen van de overeenkomst al dan niet te veralgemenen,met andere woorden, zij zal niet meer kunnen nagaan of de overeenkomst strookt met het belang van het bedrijfsleven, met het belang van de betrokken bedrijfstak en met het belang van de personen die tot de betrokken ondernemingen of tot de betrokken bedrijfstak behoren.

De taak welke in die regeling aan de Minister wordt opgedragen, vertoont grote gelijkenis met die welke de Minister onder meer uitoefent ten aanzien van de instellingen van openbaar nut die gerangschikt zijn in de categorieën B en C van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. In die gevallen gaat het evenwel telkens om openbare diensten van de Staat die gedecentraliseerd en als van de Staat onderscheiden publiekrechtelijke personen opgericht zijn. Zij zijn juist ingesteld opdat zij de hun toevertrouwde openbare dienst onder eigen verantwoordelijkheid zouden beheren. Zij zijn bijna alle administratieve overheden en de enige taak van de Minister bestaat erin erover te waken dat hun actie binnen de grenzen van de wettelijkheid en van hun bevoegdheid blijft en het algemeen belang eerbiedigt. Dat toezicht, waarbij toch nog een financiële en administratieve controle komt, kan volstaan voor gedecentraliseerde openbare beheersdiensten waarvan men heeft gewild dat ze zelfstandig waren.

.../...

De uitvoerende macht kan bezwaarlijk in een zo beperkte rol worden gehouden wanneer het erom gaat de normen vast te stellen die zullen gelden voor alle werknemers en werkgevers die onder een bepaald paritair orgaan ressorteren. Die normen zijn bepalend voor de sociale vrede in de betrokken bedrijfstak. Hun werkingssfeer kan zeer ruim zijn en zich zelfs tot het gehele land uitstrekken; de normen kunnen ook zeer uitgebreid zijn en zware lasten meebrengen. Anderzijds kunnen normen worden vastgesteld door een groot aantal paritaire organen die organiek weinig met elkaar te zien hebben. Elk orgaan handelt volledig vrij op zijn gebied en is uiteraard geneigd voor zijn eigen problemen oplossingen te zoeken die eerder op het pragmatische dan op het juridische gericht zijn. Wil men, kortom, niet het gevaar lopen dat die normen volkomen onsamenhangend gaan worden, dan moeten de normale organen van de uitvoerende macht zich over de opportuniteit daarvan kunnen uitspreken vooraleer ze veralgemeend worden. Dat is des te meer noodzakelijk daar iedere overtreding van de vastgestelde normen wordt gestraft met de straffen bepaald in de artikelen 57 en volgende van het ontwerp.

In de huidige stand van de wetgeving is aangenomen dat paritaire comités geen administratieve overheden zijn. Zij zijn dat ook niet in de ontwerpregeling en de representatieve organisaties wier vertegenwoordigers een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst hebben gesloten zijn het evenmin.

.../...

De vraag is of dat nog zo zal zijn in de door de amendementen voorgestelde regeling, waarbij de representatieve organisaties gemeenschappelijk normen vaststellen die, zonder enige andere overheidsbemoeiïng, bindend zijn voor allen die ressorteren onder het paritair orgaan waarin ze zijn vastgesteld. De verantwoording van de amendementen geeft hierover geen uitsluitsel.

Moesten degenen die arbeidsnormen vaststellen, als administratieve overheden worden beschouwd dan zouden er even veel zijn als er paritaire organen bestaan. Daardoor zou de verordenende bevoegdheid andermaal worden versnipperd, waardoor een gevaarlijk precedent zou ontstaan, vooral dan in zake beroepsreglementering, en zou het ook volstrekt nodig worden een coördinatie-orgaan in het leven te roepen.

Dat zijn de voornaamste opmerkingen waartoe het ontwerp aanleiding geeft.

Er zijn er echter nog meer.

*

* *

.../...

1. Om het wetsontwerp nr. 148 in de zin van de amendementen om te werken, stellen deze voor in het wetsontwerp de artikelen 18, 26, 28, 30, 31, 32, 52, 53, 57, 64 en 69 te wijzigen, de artikelen 29, 33, 34 en 35 op te heffen, en twee nieuwe artikelen 26bis en 26ter in te voegen.

Die veranderingen volstaan niet om de tekst tot een sluitend geheel om te werken. Niet alleen verdient het aanbeveling ook nog de redactie van de artikelen 8, 19, 21 en 22 aan de nieuwe zienswijze aan te passen, ook de indeling inzonderheid van hoofdstuk II zou dienen te worden herzien.

De bepalingen van afdeling 5,die door de amendementen in het wetsontwerp gelaten worden en betrekking hebben op de algemeen verbindendverklaring van paritaire beslissingen,horen niet meer thuis in het hoofdstuk betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten. Die bepalingen betreffen inderdaad de algemeen verbindendverklaring van paritaire beslissingen die geen eigenlijke collectieve arbeidsovereenkomsten zijn en hun wettelijke basis vinden, niet in de wetgeving betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten, maar wel in speciale wetten als de wetten betreffende de prestaties van algemeen belang in vredestijd of de wetgeving op de rust- en overlevingspensioener De bepalingen moeten bijgevolg hun plaats vinden hetzij in die speciale wetten zelf, hetzij in dit ontwerp, maar dan in een afzonderlijk hoofdstuk of in een speciale afdeling van het hoofdstuk III dat de paritaire comités betreft.

.../...

2. Elke collectieve arbeidsovereenkomst moet worden neergelegd op het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid om gevolgen te kunnen hebben. Weigert de Minister de neerlegging, dan heeft de overeenkomst geen uitwerking. Omdat in het geamendeerd ontwerp geen procedure van algemeen verbindendverklaring meer is, wordt de procedure van neerlegging aan de hand waarvan de Minister zijn preventieve controle kan uitoefenen, van uitzonderlijke waarde. Hiermee moet bij de aanpassing van het ontwerp rekening worden gehouden. Het verdient aanbeveling, in acht genomen het onderwerp van het eerste amendement, artikel 18 aan te vullen met bepalingen die de vorm van de neerlegging betreffen en de termijn bepalen binnen welke de Minister van zijn vetorecht gebruik moet maken.

3. In de huidige stand van zaken is de bekendmaking of de mogelijkheid tot kennisneming van de collectieve arbeidsovereenkomsten in drie artikelen geregeld. Volgens artikel 18 kan eenieder, mits een retributie te betalen, een afschrift bekomen van de op het Ministerie neergelegde overeenkomst ; volgens artikel 25 wordt het ontwerp, de datum, de duur, de werkingssfeer en de plaats van neerlegging bekendgemaakt door een bericht in het Belgisch Staatsblad ; tenslotte bepaalt artikel 31 dat het beschikkend gedeelte van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst integraal in het Staatsblad wordt opgenomen. Met onderhavige amendementen worden artikel 31 geschrapt en de artikelen 18 en 25 niet gewijzigd, wat betreft de bekendmaking. Het gevolg is dat de regelen die de wijze van bekendmaking betreffen, niet meer volstaan. Een termijn voor de bekendmaking zou ook moeten worden gesteld.

.../...

4. Het artikel 26ter, dat in het ontwerp zou worden ingevoegd, betreft de correctieve controle van de Minister. Dit artikel 26ter is een aangepaste versie van wat thans in artikel 35 van het wetsontwerp is voorzien met betrekking tot het opheffen van een koninklijk besluit houdende algemeen verbinde verklaring van een CAO. Met het geamendeerd stelsel moet het overheidsingrijpen met nog meer omzichtigheid worden benaderd, vooral in die gevallen waar het onverbindend verklaren niet afhankelijk is gesteld van een voorafgaande paritaire instemming. Het derde lid regelt het onverbindend verklaren van de overeenkomst door de Minister, wanneer blijkt dat ze bepalingen bevat die ingevolge de artikelen 9 en 10 van het ontwerp nietig zijn. Wie gaat dat mechanisme in werking brengen ? Op welke wijze en door wie zal de nietigheid worden vastgesteld ? De gronden van nietigheid zullen niet altijd gemakkelijk kunnen worden aangewezen. Wel schrijft het vierde lid van artikel 26ter voor dat de Minister het paritair orgaan vooraf verwittigt, welk orgaan aldus de gelegenheid krijgt zijn opmerkingen te maken, maar de vraag is met welk gezag de Minister de nietigheid zal kunnen aantonen als die erin bestaat dat de CAO gesloten in een paritair orgaan van een lager niveau strijdig zou zijn met een CAO gesloten in een paritair orgaan van een hogere rang. Daar de Minister bij geen van beide betrokken is geweest, wordt zijn tussenkomst wel bijzonder delicaat. Welke zal de toestand zijn indien het paritair orgaan van het hoger niveau niet akkoord gaat met de interpretatie op grond waarvan de overeenkomst van het paritair orgaan van het lager niveau zou worden vernietigd ?

.../...

Wanneer de Minister de onverbindendverklaring overweegt van een CAO om reden dat ze in strijd is met een CAO gesloten in een paritair orgaan van een hoger niveau, zou de procedure van informatie minstens tot beide paritaire organen moeten worden uitgebreid en het horen van hun opmerkingen beter, meer omstandig moeten worden geregeld.

5. De nieuwe tekst die het amendement voorziet voor artikel 52 van het wetsontwerp, is aangepast aan het wegvallen van de procedure der algemeen verbindendverklaring. De kritiek die de Raad van State omtrent het opnemen van dergelijke bepalingen voor de eerste maal heeft gemaakt in zijn advies L.9727 en later in andere adviezen heeft herhaald (L.10.059 en 10.105), blijft onverminderd gelden. Het kan volstaan daarheen te verwijzen (Gedr. St., Senaat, 1966-1967, nr. 148, blz. 127 en 128).

6. Artikel 64 van het wetsontwerp betreft de mogelijkheid voor de Minister van Tewerkstelling en Arbeid om het advies te vragen van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een ontwerp van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst.

De onderhavige amendementen passen artikel 64 aan. De Minister kan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies vragen over collectieve arbeidsovereenkomsten die in een paritair orgaan zijn gesloten alsmede over ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van paritaire beslissingen die in toepassing van enkele speciale wetten kunnen worden getroffen.

.../...

De mogelijkheid van raadpleging die aan de Minister door het ontwerp is toegekend, vindt grond in de dualiteit CAO/koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring. Het paritair orgaan is geen verordenende macht ; aan de collectieve arbeidsovereenkomsten kan geen aan verordeningen gelijkaardige werking worden toegekend dan mits de algemeen verbindend-verklaring. Het koninklijk besluit dat daartoe leidt, is, zij het met speciale beperkingen, een akte waarbij de Koning reglementerend optreedt en welke dienvolgens in de lijn ligt van het bepaalde in artikel 2 van de wet van 23 december 1946.

Met de amendementen is die optiek totaal gewijzigd. De bedoelde mogelijkheid van raadpleging sluit niet meer aan bij de totstandkoming van een reglement, maar is een phase in de besluitvorming ter uitoefening door de Minister van de wettelijkheidscontrole en in voorkomend geval van de toetsing van het algemeen belang. De tussenkomst van de Minister is geen daad van reglementering, het is ofwel het uitoefenen van een soort vetorecht waarbij preventief wordt ingegrepen, ofwel het correctief zonder binding maken van lopende CAO's.

Men is dus ertoe genoopt te besluiten dat er bezwaarlijk gronden voorhanden zijn om het amendement te volgen waar het de afdeling wetgeving van de Raad van State wil betrekken bij het nemen van overheidsbeslissingen die van geen reglementaire aard zijn.

ANALYSE DES AMENDEMENTS .

Les amendements tendent à faire conférer par la loi elle-même, à toutes les conventions collectives de travail conclues au sein d'un organe paritaire, la force obligatoire que le projet réserve à celles de ces conventions qui ont été rendues obligatoires par le Roi. Le Ministre de l'Emploi et du Travail pourrait toutefois s'opposer à l'entrée en vigueur de ces conventions lors du dépôt de celles-ci au Ministère, non seulement dans le cas où elles ne répondent pas aux conditions de forme prévues par les articles 13 et 16 du projet mais aussi lorsqu'elles sont contraires aux dispositions des articles 9, 10 et 14, alinéa 2, ou encore, du moins selon la justification des amendements, lorsqu'elles vont à l'encontre de l'intérêt général.

Le contrôle du Ministre est, en outre, étendu aux conventions collectives de travail qui ne sont pas conclues au sein d'un organe paritaire.

\+

\+ \+

Une analyse plus détaillée des amendements s'impose afin de pouvoir en apprécier la portée juridique par rapport à celle du projet lui-même. Cette analyse portera successivement sur la nature juridique de la convention, son champ d'application et l'intervention de l'autorité à l'égard de ses effets.

A. En premier lieu, les amendements modifient fondamentalement la nature juridique de la convention collective de travail.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a souligné abondamment dans son avis concernant le projet de loi (Sénat, 1966-1967, Doc. parl. n° 148, pages 88-93), la convention collective acquiert, par l'extension de sa force obligatoire, une double nature juridique.

En soi, elle est "convention". Elle naît du concours des volontés des parties contractantes qui en déterminent, en toute liberté, le contenu, le champ d'application et la durée de validité. A cela s'ajoute qu'elle se conclut dans des formes et dans des conditions sinon similaires à tout le moins comparables à celles de la convention de droit civil. Elle en diffère toutefois fondamentalement par son champ d'application en ce qu'elle est source directe de droits et d'obligations pour des personnes qui ne sont pas parties à la convention.

Rendue obligatoire, la convention collective de travail acquiert, en outre, le caractère d'un règlement, sans perdre pour autant son caractère contractuel. Par là, elle devient une règle obligatoire à laquelle les parties ne peuvent déroger et dont l'inobservation est sanctionnée pénalement. Mais, tout comme la "convention" n'est pas régie par les règles du Code civil, le "règlement" n'est pas pris en vertu du prescrit constitutionnel relatif au pouvoir réglementaire de l'Exécutif.

Les amendements opèrent un véritable bouleversement du statut de la convention collective conclue au sein d'un organe paritaire. Celle-ci ne sera plus, par l'effet de l'extension de sa force obligatoire, à la fois convention et règlement. Par la suppression de l'extension de

.../...

la force obligatoire renaît le problème de l'essence et de la nature de la convention. L'acte demeure-t-il convention, est-il règlement dès l'abord ou participe-t-il de l'un et de l'autre ?

Cette convention est, en effet, d'application générale tout comme un règlement, mais ce caractère elle ne l'acquiert pas par un acte du pouvoir exécutif. Elle le possède dès l'abord par le seul fait de la régularité de sa conclusion, et ce directement en vertu de la loi.

Sans doute, la loi subordonne-t-elle l'attribution de la force obligatoire à la convention collective à certaines conditions qui ont trait, non seulement aux modalités et aux formes de sa conclusion, mais aussi à sa légalité et à sa conformité à l'intérêt général. Comme dans le projet, les garanties à cet égard résident dans l'exigence que la convention soit conclue par des organisations représentatives au sein d'un organe paritaire créé par la loi, ainsi que dans le contrôle que l'autorité exerce quant à sa légalité et sa conformité à l'intérêt général. Par dérogation au système du projet, ce contrôle ne sera toutefois plus exercé par le Roi, mais par le Ministre. De plus, l'intervention de l'autorité ne consistera plus en un acte positif ayant pour effet d'étendre la force obligatoire que la convention possède déjà, de par sa nature, en vertu de la loi. Elle se réduit à un simple

.../...

droit de veto à l'entrée en vigueur d'une convention qui ne répondrait pas aux conditions légales ou qui, à tout le moins selon la justification des amendements, irait à l'encontre de l'intérêt général.

B. Les amendements modifient en deuxième lieu profondément la valeur des conventions collectives de travail.

Selon le projet, la convention régulièrement intervenue lie les organisations qui l'ont conclue ou y ont adhéré, les employeurs qui sont membres de ces organisations et tous les travailleurs d'un employeur lié par la convention (article 19). En outre, les dispositions normatives individuelles d'une convention conclue au sein d'un organe paritaire constituent des clauses de droit supplétif à l'égard de tous les autres employeurs et travailleurs qui relèvent de l'organe en cause et qui sont compris dans le champ d'application défini par la convention (article 26). Rendue obligatoire, la convention devient impérative à l'égard de tous les employeurs et travailleurs.

Le projet laisse ainsi aux organisations intéressées la possibilité, selon qu'elles l'entendent, de tenir le champ d'application de la convention dans les limites de l'aire qui leur est propre ou de l'étendre à l'ensemble des employeurs et travailleurs de la branche en cause.

Les amendements suppriment cette possibilité, toute convention conclue au sein d'un organe paritaire étant obligatoire, en vertu de la loi, pour l'ensemble des employeurs et travailleurs de la branche intéressée. Si les organisations contractantes entendent limiter ce champ d'application, force leur est de conclure la convention en dehors de l'organe paritaire, celle-ci cessant, par le fait même, d'avoir valeur de droit supplétif pour les employeurs et travailleurs de la branche intéressée non liés par la convention.

C. Une troisième modification importante a trait à l'intervention de l'autorité quant aux effets de la convention collective de travail.

Selon le projet, le Ministre se borne à vérifier si la convention est conclue dans les formes requises (article 18). Si tel est le cas, elle produit ses pleins effets à l'égard de toutes les organisations liées, de tous les employeurs liés et de tous les travailleurs de ceux-ci. Ce n'est que lorsqu'une ou plusieurs organisations intéressées désirent qu'elle lie l'ensemble des employeurs et des travailleurs de la branche en cause que le Ministre exerce sur la convention une surveillance générale avant de proposer au Roi de la rendre obligatoire (article 30). Si l'autorité estime que la convention est contraire à la loi ou à l'intérêt général ou qu'elle juge inopportun de la rendre obligatoire, la convention n'en continue pas moins à produire ses pleins effets à l'égard des employeurs organisés et des travailleurs qu'ils occupent, tout en demeurant une source de droit supplétif pour les autres.

.../...

Les amendements étendent le contrôle général de l'autorité à toutes les conventions, tant à celles qui ont été conclues au sein d'un organe paritaire qu'à celles qui l'ont été en dehors d'un tel organe. Bien que le texte de l'article 18 amendé ne fasse état que du contrôle de la légalité, l'autorité serait cependant tenue, selon la justification, de vérifier si la convention "est conforme à l'intérêt général". Si la justification reflète les intentions exactes du Gouvernement, le pouvoir d'appréciation du Ministre en matière de refus du dépôt de la convention se limite à la légalité et à la conformité à l'intérêt général.

Le refus du Ministre a pour conséquence que la convention n'est pas suivie d'effet si ce n'est, peut-être, dans la mesure très limitée où les organisations et les employeurs auraient pu contracter des obligations valables en dehors des conditions prévues par la loi sur les conventions collectives de travail.

Le pouvoir du Ministre ne s'exerce pas, au surplus, de la même manière que dans le projet.

Suivant le projet, l'avis du Ministre se traduit soit dans le refus qui est porté à la connaissance de l'organe paritaire intéressé, soit dans l'arrêté royal rendant la convention obligatoire; dans les deux cas donc dans un acte qui peut faire l'objet d'un recours en annulation.

Selon les amendements, le refus du dépôt est, lui aussi, un acte administratif susceptible d'annulation. Si, au contraire, le Ministre ne s'oppose pas au dépôt, il n'y a pour toute suite que la publication de la convention au Moniteur belge. Tant que le Ministre n'a pas fait procéder à cette publication, la convention ne peut avoir des conséquences juridiques [illegible]

Par l'adoption des amendements, le législateur s'en remettrait exclusivement aux organisations représentatives de travailleurs et aux organisations représentatives d'employeurs, de l'établissement de normes qui s'imposeront d'autorité aux relations individuelles et collectives de tous les travailleurs et de tous les employeurs ressortissant à l'organe paritaire en cause et régleront leurs droits et obligations. Ceci à l'intervention des représentants dont ces organisations disposeront au sein des divers organes paritaires.

Une telle dissémination d'un pouvoir qui, s'il n'est pas purement réglementaire, s'en rapproche de fort près, se recommande d'autant moins qu'aucun mécanisme n'est prévu pour en coordonner l'usage ni pour organiser la responsabilité qui aille de pair avec cet usage.

Certes les amendements prévoient-ils que le Ministre de l'Emploi et du Travail contrôlera, lors du dépôt de chaque convention au Ministère, la légalité de celle-ci et peut-être sa conformité à l'intérêt général. En cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général il devra en refuser le dépôt et empêcher par là son entrée en vigueur. Il reste cependant que le pouvoir exécutif ne serait plus habilité à apprécier la simple opportunité de procéder ou non à la généralisation des dispositions de

.../...

la convention. En d'autres mots, il ne pourra plus en vérifier la conformité à l'intérêt de l'économie, à l'intérêt de la branche d'activité en cause et à celui des personnes appartenant aux entreprises ou à la branche d'activité concernées.

La mission conférée au Ministre dans ce système montre une grande analogie avec celle que le Ministre exerce notamment à l'égard des organismes d'intérêt public classés dans les catégories B et C, de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. On note toutefois que dans ces cas il s'agit chaque fois de services publics d'Etat, décentralisés et constitués en personnes de droit public distinctes de l'Etat. C'est précisément pour qu'ils gèrent sous leur responsabilité le service public qui leur est confié qu'ils ont été créés. Ils ont presque tous le caractère d'autorités administratives et la mission du Ministre se borne à maintenir leur action dans le respect de la légalité, de l'intérêt général et de leurs attributions. Cette surveillance, encore qu'elle se double d'une surveillance financière et administrative, suffit à des services publics décentralisés de gestion qu'on a voulu indépendants.

Le pouvoir exécutif pourrait difficilement être confiné dans un rôle aussi limité lorsqu'il s'agit d'arrêter les normes qui s'imposeront à tous les travailleurs et employeurs ressortissant à un organe paritaire déterminé. Ces normes conditionnent la paix sociale au sein de la branche d'activité en cause. Leur champ d'application peut être très vaste et même s'étendre à tout le pays; elles peuvent aussi être développées et comporter de lourdes

.../...

charges. Les organes paritaires dont les normes peuvent émaner sont d'autre part nombreux et ont peu de liens organiques entre eux. Chacun agit en toute liberté dans son ressort et est naturellement porté à chercher aux problèmes qui le préoccupent une solution plus pragmatique que juridique. C'est assez dire que si on ne veut s'exposer à l'incohérence dans les normes, il importe de laisser aux organes normaux de l'exécutif un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de celles-ci avant d'en permettre la généralisation. Ce serait d'autant plus nécessaire que toute infraction aux normes arrêtées est passible des peines prévues aux articles 57 et suivants du projet.

Dans l'état actuel de la législation , il est admis que les commissions paritaires ne sont pas des autorités administratives. Elles ne le sont pas davantage dans le système du projet et les organisations représentatives dont les représentants ont conclu une convention rendue obligatoire ne le sont pas davantage.

On doit se demander s'il en demeurera de même dans le système des amendements où les organisations représentatives établissent en commun des normes qui s'imposent sans autre intervention de l'autorité à tous les ressortissants de l'organe paritaire au sein duquel elles ont été arrêtées. La justification des amendements ne s'explique pas sur ce point.

Si les auteurs des normes du travail devaient être tenus pour des autorités administratives, il y en aurait

.../...

autant qu'il y a d'organes paritaires. Cela impliquerait un nouveau démembrement du pouvoir réglementaire, qui constituerait un dangereux précédent spécialement en matière de réglementation professionnelle. Cela rendrait nécessaire aussi la création d'un organe de coordination.

Telles sont les principales remarques que soulève le projet.

Il y en a d'autres toutefois.

*

* *

1. Pour assurer l'adaptation du projet de loi n° 148 aux amendements, ceux-ci proposent de modifier les articles 18, 26, 28, 30, 31, 32, 52, 53, 57, 64 et 69 dudit projet, d'en abroger les articles 29, 33, 34 et 35 et d'y insérer deux articles 26bis et 26ter nouveaux.

Ces modifications ne suffisent toutefois pas pour faire du texte un ensemble cohérent. Non seulement conviendrait-il d'adapter aussi à la nouvelle manière de voir la rédaction des articles 8, 19, 21 et 22, mais aussi de revoir plus particulièrement la présentation du chapitre II.

Les dispositions de la section 5 qui subsistent et qui sont relatives à l'extension de la force obligatoire des décisions paritaires n'ont plus leur place dans le chapitre concernant les conventions collectives de travail. Ces dispositions, en effet, ont trait à l'extension de la force obligatoire des décisions paritaires qui ne sont pas à proprement parler des conventions collectives

de travail et dont le fondement légal réside non pas dans la législation concernant les conventions collectives mais dans des lois spéciales, telles les lois relatives aux prestations d'intérêt général en temps de paix ou la législation relative aux pensions de retraite et de survie. Les dispositions en cause doivent, dès lors, s'insérer soit dans lesdites lois spéciales elles-mêmes, soit dans le présent projet, où il est alors indispensable qu'elles fassent l'objet d'un chapitre à part ou d'une section spéciale du chapitre III relatif aux commissions paritaires.

2. Toute convention collective de travail doit être déposée au Ministère de l'Emploi et du Travail pour pouvoir sortir ses effets. Si le Ministre refuse le dépôt, la convention demeure sans effet. Le projet amendé ne prévoyant plus de procédure d'extension de la force obligatoire, la procédure de dépôt permettant au Ministre d'exercer son contrôle préventif acquiert une importance capitale, dont il importe de tenir compte à l'occasion de l'adaptation du projet. Il serait souhaitable, eu égard à l'objet du premier amendement, de compléter l'article 18 par des dispositions déterminant la forme du dépôt et le délai dans lequel il appartient au Ministre de faire usage de son droit de veto.

3. Dans l'état actuel des choses, la publication des conventions collectives de travail et la possibilité de prendre connaissance de celles-ci sont réglées par

.../...

trois articles. Suivant l'article 18 une copie de la convention déposée au Ministère peut être obtenue par quiconque, contre paiement d'une redevance ; l'article 25 prévoit que l'objet, la date, la durée, le champ d'application et le lieu de dépôt sont publiés par la voie d'un avis au Moniteur belge; enfin, aux termes de l'article 31, le dispositif de la convention rendue obligatoire est publié intégralement au Moniteur belge. Les amendements suppriment l'article 31 tout en laissant les articles 18 et 25 inchangés en ce qui concerne la publication. De ce fait, les règles qui régissent le mode de publication ne suffisent plus. Il y aurait lieu, en outre, de fixer un délai pour la publication.

4. L'article 26ter qui serait inséré dans le projet a trait au contrôle correctif du Ministre. Cet article n'est en fait qu'une version adaptée de ce qui est actuellement prévu à l'article 35 du projet de loi au sujet de l'abrogation d'un arrêté royal ayant rendu obligatoire une convention collective de travail. Dans le système amendé une circonspection accrue devra présider à l'intervention de l'autorité, dans les cas surtout où le retrait de la force obligatoire n'est pas subordonné à l'accord préalable de l'organe paritaire. L'alinéa 3 règle le retrait de la force obligatoire par le Ministre lorsqu'il apparaît que la convention contient des dispositions frappées de nullité en vertu des articles 9 et 10 du projet.

.../...

Comment ce mécanisme fonctionnera-t-il ? De quelle manière et par qui la nullité sera-t-elle contstée ? Il ne sera pas toujours aisé d'établir les causes de nullité. Sans doute l'alinéa 4 de l'article 26ter dispose-t-il que le Ministre avise au préalable l'organe paritaire, lequel est ainsi mis en mesure de faire valoir ses observations. La question se pose toutefois de savoir de quelle autorité le Ministre pourra établir la nullité dans le cas où celle-ci réside dans le fait que la convention collective conclue au sein d'un organe paritaire de niveau inférieur est contraire à une convention collective intervenue au sein d'un organe paritaire de niveau supérieur. Le Ministre n'ayant eu part ni à l'une ni à l'autre, son intervention devient particulièrement délicate. Qu'en sera-t-il lorsque l'organe paritaire de niveau supérieur ne se ralliera pas à l'interprétation en vertu de laquelle la convention conclue au sein de l'organe de niveau inférieur serait frappée de nullité ?

En vue de l'éventualité où le Ministre envisagerait de rendre non obligatoire une convention collective pour le motif qu'elle serait contraire à une convention collective conclue au sein d'un organe paritaire de niveau supérieur, il conviendrait, à tout le moins, d'étendre la procédure d'information aux deux organes paritaires et de régler plus en détail la procédure de présentation d'observations.

.../...

5. Le nouveau texte que l'amendement prévoit pour l'article 52 du projet de loi tient compte de la suppression de la procédure d'extension de la force obligatoire. Les critiques que le Conseil d'Etat a émises au sujet de l'insertion de telles dispositions dans son avis L. 9727 et qu'il a rappelées ultérieurement dans ses avis L. 10.059 et L. 10.105 conservent toute leur pertinence. Le Conseil d'Etat se borne à y renvoyer (Doc. parl. Sénat, 1966-1967, n° 148, pages 127 et 128).

6. L'article 64 du projet de loi a trait à la faculté reconnue au Ministre de l'Emploi et du Travail de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur un projet d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective.

Les amendements visent à adapter cet article 64. En vertu de l'article 64 du projet, le Ministre pourra demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur les conventions collectives de travail conclues au sein d'un organe paritaire et sur les projets d'arrêtés royaux rendant obligatoires des décisions paritaires qui peuvent être prises en application de certaines lois spéciales.

La faculté de consulter le Conseil d'Etat que le projet donne au Ministre trouve un fondement dans la dualité convention collective - arrêté royal rendant la convention obligatoire. L'organe paritaire ne possède pas de pouvoir réglementaire; des effets similaires à ceux des règlements ne peuvent être attachés aux conventions collectives qu'en raison de l'attribution de la force

obligatoire qui leur est donnée. L'arrêté royal ayant cet objet constitue, encore que ce soit avec certaines restrictions spéciales, un acte par lequel le Roi exerce le pouvoir réglementaire; il est dans la ligne des dispositions de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946.

Les amendements viennent modifier totalement cette optique. La faculté de consultation ne s'inscrira plus dans le cadre de l'élaboration d'un règlement; elle sera une phase dans la formation de la décision par laquelle le Ministre exerce le contrôle de la légalité et, le cas échéant, vérifie la compatibilité avec l'intérêt général. L'intervention du Ministre ne participe plus de la réglementation; elle sera ou bien l'exercice d'une sorte de droit de veto agissant de manière préventive ou bien le retrait, à titre correctif, de la force obligatoire à des conventions collectives en application.

Force est donc de conclure qu'il apparaît peu indiqué de suivre l'amendement en ce qu'il entend associer la section de législation du Conseil d'Etat à l'élaboration de décisions de l'autorité qui ne sont pas d'ordre réglementaire.

De kamer was samengesteld uit

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

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

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

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assesseurs de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, greffier adjoint, griffier. greffier.

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

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.F.LEPAGE.

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

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

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