- 1 - 2
Coördinatie-
bureau

VVV, L.4662/1.

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1e Maart 1955 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de diensten voor personeelszorg", heeft de 22e Maart 1955 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 des Classes moyennes, le 1er mars 1955, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "sur les économats", a donné le 22 mars 1955 l'avis suivant :

Artikel 1.-

I.- Waar artikel 1 onder meer de "openbare diensten, waarvan de werkzaamheden rechtstreeks of onrechtstreeks ten laste van de Staat, de provincies en de gemeenten komen", verbiedt, diensten voor personeelszorg in te richten, zijn de publiekrechtelijke personen die onder de toepassing van deze bepaling zullen vallen, niet duidelijk aangegeven.

Het begrip "openbare dienst" is dubbelzinnig. Zijn regieën en openbare instellingen altijd openbare diensten, er bestaat daarentegen twijfel over de aard van de verenigingen waarin Staat, provincie of gemeente oprichter, vennoot of voogdijhebbende overheid zijn.

Voorts is het moeilijk uit te maken wanneer een openbare dienst al dan niet rechtstreeks ten laste van de Staat, de provincie en de gemeente komt. Volgens de toelichting van de Regeringsgemachtigde zijn noch het kapitaal, dat de oprichtende overheid bij de oprichting aan een regie of instelling verstrekt, noch de inbreng van de Staat, de provincie of de gemeente in een publiekrechtelijke vereniging op zich zelf voldoende om de toepassing van artikel 1 op die openbare diensten tot gevolg te hebben. Kortom, een openbare dienst zou alleen dan rechtstreeks ten laste van de administratie in de zin van het ontwerp komen, wanneer hij toelagen ontvangt. Maar volgens die zelfde toelichting zou ook een openbare dienst, die sedert lang niet meer gesubsidieerd zou zijn, niet als rechtstreeks ten laste van de administratie worden aangemerkt.

.../...

De toepassing van artikel 1 op een bepaalde openbare dienst zou derhalve afhankelijk zijn van een volkomen subjectieve beoordeling van de betrekkelijke anciënniteit van een toelage.

Tenslotte is het nog moeilijker vast te stellen, wanneer een openbare dienst onrechtstreeks ten laste van de openbare machten komt. Daarover wordt in de memorie van toelichting niets gezegd.

II.- Wil de Regering voorts niet alleen de verkoop maar ook de kosteloze bedeling van goederen verbieden, dan komt in de tekst onder a , die alleen de verkoop verbiedt, de voorgenomen regel onvolledig tot uiting; ook de giften moeten worden verboden.

III.- Eveneens dient onder b te worden bepaald dat het verbod zowel voor kosteloze prestaties als voor prestaties onder bezwarende titel geldt.

Artikel 2.-

I.- Terwijl de Regering, volgens de aan de Raad verstrekte toelichting, het in artikel 2 neergelegde

.../...

verbod op alle privaatrechtelijke rechtspersonen, zowel met burgerlijk als met handelskarakter, wil toepassen, verklaart de tekst van dit artikel dit verbod alleen op de handelsvennootschappen toepasselijk. De tekst dient dus te worden gewijzigd.

II.- Met de verkoop "door een tussenpersoon", welke door artikel 2 wordt verboden, wordt niet, zoals de tekst kan doen geloven, bedoeld de verkoop waarbij de verkoper door zijn gemachtigde of bediende wordt vertegenwoordigd, maar wel, volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting, de handelwijze, waarbij de werkgever, die de wet wenst te ontduiken, de door hem aangekochte eetwaren en goederen zou afstaan aan derden, die ze op hun beurt aan de bedienden of werklieden zouden leveren. Zodanige bedoeling blijkt evenwel niet uit de tekst. In het ontwerp dient duidelijk te worden gezegd, welke handelwijze het wil verhinderen.

III.- Met inachtneming van de bedoeling van de Regering zou het ontwerp moeten aangeven, dat het verbod van artikel 2, eerste lid, zowel voor kosteloze prestaties als voor prestaties onder bezwarende titel geldt.

.../...

IV.- De Raad van State merkt op, dat het ontwerp aanzienlijke beperkingen zal stellen aan het toepassingsgebied van artikel 3 van de wet van 16 Augustus 1887 "houdende regeling van de betaling van het loon der werklieden", welk artikel de werkgever machtigt om aan zijn werkman goederen te leveren en de waarde daarvan op het hem verschuldigde loon af te houden. Krachtens artikel 2 immers is de tussen werkgever en werkman gesloten verkoop van goederen altijd verboden, onverschillig of de prijs voldaan wordt door een door de werkgever verrichte compensatie dan wel door een werkelijke betaling vanwege de werkman.

V.- Onder c, zouden de woorden "door de werkgever bezoldigde personen" moeten vervangen worden door de woorden "bedienden of werklieden", die trouwens in het eerste lid en onder b zijn gebruikt.

Artikel 3.-

Luidens artikel 3 "mogen de personeelsleden van een of meer bij artikel 2 bedoelde werkgevers de hun werkgevers verboden werkzaamheden slechts uitoefenen indien zij te dien einde een zelfstandige handelsvennootschap oprichten".

Volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting wil de Regering door het gebruik van de termen "personeelsleden van een of meer werkgevers", de niet in vennootschap gegroepeerde werknemers van een bedrijf verbieden, de dienst voor personeelszorg van een ander bedrijf te organiseren. Uit de gebruikte bewoordingen kan deze regel echter onmogelijk worden afgeleid.

.../...

Artikel 4.-

I.- Volgens artikel 4 worden de daders van een overtreding van het in die wet bepaalde met gevangenisstraffen en geldboeten gestraft.

Bij deze bepaling rijst de vraag van de ministeriële verantwoordelijkheid en van een eventuele toepassing van artikel 90 van de Grondwet in het geval dat de Minister, als bestuurder van een openbare dienst of van een regie, de dader van een overtreding zou zijn.

Overigens zou het eerste lid van dat artikel beter als volgt worden gelezen :

"Met gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en met geldboete van 26 frank tot 1.000 frank of met een van die straffen alleen, worden gestraft de daders van een overtreding op het in deze wet bepaalde ".

II.- Weinig duidelijk is de bepaling waarbij de rechtbank wordt gelast "het ophouden van de in overtreding met de wet uitgevoerde verrichtingen te bevelen".

Artikel 5.-

In de plaats van de tekst van het ontwerp dient het gebruikelijke formulier te komen :

.../...

"Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn op de bij deze wet bepaalde misdrijven van toepassing." .

Artikel 6.-

Dit artikel dient geschrapt te worden, daar de Koning, krachtens artikel 67 van de Grondwet, met de uitvoering van de wetten is belast.

Article 1er.-

I. En interdisant notamment aux "services publics dont le fonctionnement est à charge directe ou indirecte de l'Etat, des provinces et des communes"d'organiser des économats , l'article 1er désigne avec imprécision les personnes de droit public qu'il entend soumettre à son application.

La notion de "service public" est ambigüe. Si, en effet, les régies et les établissements publics constituent toujours des services publics, le doute règne au contraire sur la nature des associations dans lesquelles l'Etat, la province ou la commune apparaissent comme un fondateur, comme un associé ou comme une autorité tutélaire.

D'autre part, il est difficile de savoir quand un service public est ou non à la charge directe de l'Etat, de la province ou de la commune. Il résulte des explications du délégué du Gouvernement , que ni le capital fourni par l'autorité fondatrice, le jour de leur création, à une régie ou à un établissement, ni les apports faits par l'Etat, la province ou la commune à une association de droit public, n'entraîneront, à eux seuls, l'assujettissement de ces services publics à l'article 1er du projet. En définitive, un service public ne serait à la charge directe de l'administration au sens du projet, que s'il en recevait des subventions. Mais il résulte aussi de ces explications que le service public qui ne serait plus subventionné depuis longtemps ne serait pas considéré comme étant à la charge directe de l'administration. L'assujettissement d'un service public à la règle de l'article 1er dépendrait donc de l'appréciation toute subjective de l'ancienneté relative d'une subvention.

.../...

Enfin, il est plus difficile encore de déterminer quand un service public est indirectement à charge des pouvoirs publics. Sur ce point, l'exposé des motifs ne fournit pas d'explication.

II. Si le Gouvernement entend, d'autre part, interdire non seulement la vente de marchandises mais également leur distribution gratuite, le littera a, qui se borne à prohiber la vente, exprime incomplètement la règle qu'il veut imposer; il devrait être complété par l'interdiction de libéralités.

III. De même, le b devrait préciser que l'interdiction porte aussi bien sur les prestations gratuites que sur celles qui sont fournies à titre onéreux.

Article 2.-

I. Alors que la volonté du Gouvernement, suivant les explications fournies au Conseil d'Etat, est de soumettre à l'interdiction de l'article 2 toutes les personnes morales de droit privé, qu'elles soient civiles ou commerciales, le texte de cet article, au contraire, n'y soumet que les sociétés commerciales. Il devrait donc faire l'objet d'une modification.

.../...

II. La vente "par personne interposée" prohibée par l'article 2, ne désigne pas , comme le texte pourrait le faire croire, la vente par laquelle le vendeur est représenté par son mandataire ou son employé, mais bien, suivant les explications fournies au Conseil d'Etat, la manoeuvre par laquelle l'employeur, désireux d'éluder la loi, céderait les denrées ou marchandises achetées par lui à des tiers qui,à leur tour,les fourniraient aux employés ou ouvriers. Cette intention ne ressort pas du texte.

Le projet devrait décrire avec précision la manoeuvre qu'il entend prohiber.

III. Compte tenu des intentions du Gouvernement, le projet devrait préciser que l'interdiction de l'article 2, alinéa 1er, porte aussi bien sur les prestations gratuites que sur celles qui sont fournies à titre onéreux.

IV. Le Conseil d'Etat constate que le projet aura pour effet de restreindre considérablement le champ d'application de l'article 3 de la loi du 16 août 1887 "portant réglementation du paiement du salaire des ouvriers",qui permet au patron de fournir des marchandises à son ouvrier en en imputant la valeur sur le salaire qu'il lui doit. En effet, la vente de marchandises conclue entre le patron et son ouvrier est, en vertu de l'article 2, toujours prohibée, peu importe que le prix soit réglé par une compensation faite par le patron, plutôt que par le paiement effectif de l'ouvrier.

V. L'expression "personnes rétribuées par l'employeur" devrait être remplacée, au littera c, par les mots "employés ou ouvriers", dont use d'ailleurs le premier alinéa et le littera b.

.../...

Article 3.-

Aux termes de l'article 3, les membres du personnel d'un ou plusieurs employeurs visés à l'article 2, ne peuvent exercer les activités interdites à leurs employeurs que s'ils constituent à cette fin une société commerciale autonome.

Suivant les explications données au Conseil d'Etat, le Gouvernement, en employant les termes "membres du personnel d'un ou de plusieurs employeurs", entend interdire aux travailleurs d'une entreprise, non groupés en société, d'organiser l'économat d'une autre entreprise. Il est impossible de dégager cette règle des termes employés.

Article 4.-

I. L'article 4 prévoit que sont punis de peines d'amende et de prison les auteurs d'infractions aux dispositions de la présente loi.

Cette disposition soulève la question de la responsabilité ministérielle et de l'application éventuelle de l'article 90 de la Constitution au cas où le Ministre apparaît, en tant que dirigeant du service public ou de la régie, comme l'auteur de l'infraction.

Au surplus, l'alinéa premier de cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de vingt-six francs à mille francs ou d'une de ces peines seulement, les auteurs d'infractions aux dispositions de la présente loi ".

.../...

II. La disposition qui enjoint au tribunal "d'ordonner la cessation des opérations effectuées en infraction aux dispositions de la loi" manque de clarté.

Article 5.-

Le texte du projet devrait être remplacé par la formule habituelle suivante :

"Toutes les dispositions du livre 1er du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi ".

Article 6.-

Cet article devrait être supprimé, l'exécution des lois incombant, en vertu de l'article 67 de la Constitution, au Roi.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter van de Raad van State,	voorzitter
Messieurs :		premier président du Conseil d'Etat,	président
	D. DECLEIRE, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H. ROMBAUT, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES. Le rapport a été présenté par M. ROMBAUT, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) J. SUETENS.