

28-12-1989

F. de Meulebroeck

Ministre de l'Intérieur

Ministre de l'Économie

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 10 octobre 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise", a donné le 29 novembre 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 10 oktober 1989 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden", heeft op 29 november 1989 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet trouve sa base juridique dans l'article 15 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, aux termes duquel :

"...

La nature et l'ampleur des renseignements à fournir, les rapports et documents à communiquer (aux Conseils d'entreprise, par le chef d'entreprise) sont fixés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le cas échéant par catégorie d'entreprises, sur proposition ou après consultation de Conseil professionnel compétent, à son défaut du Conseil central de l'économie, ou des organisations représentatives de chefs d'entreprise et de travailleurs".

En vertu de l'article 27 de la même loi,

"Avant d'arrêter les mesures réglementaires prévues (notamment par l'article 15 précité), le Roi prend l'avis, soit du Conseil national du travail, soit de la commission paritaire compétente ou, à son défaut, des organisations représentatives

Lorsque ces mesures soulèvent, indépendamment de l'aspect social, des questions d'intérêt économique, le Roi prend également l'avis, soit du Conseil central de l'économie, soit du conseil professionnel compétent ...".

Le préambule de l'arrêté en projet ne vise ni la délibération du Conseil des ministres, prescrite par l'article 15 de la loi, ni l'avis du Conseil national du travail, dont la consultation s'impose, en vertu de l'article 27, alinéa 1er, de la loi. La consultation du Conseil central de l'économie prévue à l'alinéa 2 de la même disposition se présente comme une formalité complémentaire, à accomplir lorsque les mesures envisagées soulèvent des questions d'intérêt économique. L'emploi, dans le texte même de la loi, de l'adverbe "également" exclut que la consultation du Conseil central de l'économie qui a donné lieu à l'avis du 9 juillet 1981, puisse remplacer celle du Conseil national du travail.

.../...

Le fonctionnaire délégué ayant confirmé que les deux formalités substantielles que sont la délibération du Conseil des ministres et la consultation du Conseil national du travail n'avaient pas été accomplies, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

+

L'avis du Conseil central de l'économie visé au préambule, dont le texte est joint en annexe au projet d'arrêté royal, porte la date du 9 juillet 1981.

Comme le rappelle la doctrine, "les avis sont destinés à fournir à l'autorité appelée à décider, une connaissance des éléments de fait ou de droit existant au moment où la décision doit être prise" (1). Dans le temps, consultation et décision doivent, en principe, être rapprochées. L'avis peut toutefois servir de base à une décision intervenue longtemps après, mais à la condition que les circonstances ne soient pas modifiées dans des proportions telles que la consultation serait privée de portée et d'utilité. S'il s'est produit une modification sensible des circonstances, la consultation doit être renouvelée (2).

.../...

(1) J.-M. AUBY, Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, A.J.D.A., 1956, pp. 53-67, ici p. 61.

(2) J. SALMON, Conseil d'Etat, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 239-240, et les arrêts cités. La jurisprudence et la doctrine françaises vont dans le même sens; voy. e.a. J.-M. AUBY et R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, 3ème éd., t. II, Paris, L.G.D.J., 1984, p. 324, n° 1208. Sur les modalités particulières de la consultation du Conseil national du travail, voy. l'arrêt n° 20.899 du 23 janvier 1981, a.s.b.l. Fédération des petites et moyennes entreprises de Belgique.

La question se pose dès lors de savoir si, en l'espèce, l'avis donné en 1981 n'est pas aujourd'hui périmé.

Pareille question mérite d'être réservée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération pour prendre attitude sur ce point.

En tout cas, le projet d'avis de la Commission "Informations à fournir par les entreprises" du Conseil central de l'économie, établi les 1er et 26 juin 1989, qui a été communiqué au Conseil d'Etat, ne saurait relever de son éventuelle caducité l'avis émis par le Conseil le 9 juillet 1981.

En effet, on y lit que certains membres du Conseil ont considéré que ce collège pourrait proposer des adaptations ou des améliorations à l'arrêté royal du 27 novembre 1973, en complément de celles qu'il avait formulées dans son avis du 9 juillet 1981, alors que d'autres membres ont estimé qu'il était clair qu'il n'était absolument pas nécessaire de modifier l'arrêté.

Un tel avis, après son adoption éventuelle en séance plénière par le Conseil, paraît, au contraire, être de nature à provoquer une nouvelle consultation, aux fins de savoir si le Conseil, ou une partie de ses membres, reste partisan de l'adoption pure et simple des modifications de l'arrêté envisagées en 1981.

En conclusion, le projet n'est pas en état d'être soumis au Conseil d'Etat, section de législation.

Artikel 15 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven levert de rechtsgrond op voor het ontworpen koninklijk besluit. Dit artikel luidt als volgt :

"...

De aard en de omvang van de (door de ondernemingshoofden aan de ondernemingsbonden) te verstrekken inlichtingen, mede te delen verslagen en bescheiden, worden vastgesteld door de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, in voorkomend geval, per categorie van ondernemingen, op voorstel of na overleg met de bevoegde Bedrijfsraad, of, indien er geen is, van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, of van de representatieve organisaties van ondernemingshoofden en arbeiders".

In artikel 27 van dezelfde wet wordt bepaald :

"Alvorens de (onder meer bij het voormelde artikel 15) voorziene verordenende maatregelen te nemen wint de Koning het advies in van de Nationale Raad van de Arbeid of van de bevoegde paritaire commissie of, bij ontstentenis ervan, van de representatieve organisaties ...

Wanneer die maatregelen, afgezien van het maatschappelijk aspect, kwesties van economisch belang doen rijzen, wint de Koning eveneens het advies in, hetzij van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, hetzij van de bevoegde bedrijfsraad ...".

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt geen melding gemaakt van het besluit van de Ministerraad dat wordt voorgeschreven door artikel 15 van de wet, en evenmin van het advies van de Nationale Raad van de Arbeid, die krachtens artikel 27, eerste lid, van de wet moet worden geraadpleegd. De door het tweede lid van dezelfde bepaling voorgeschreven raadpleging van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven doet zich voor als een aanvullende formaliteit, die moet worden vervuld wanneer de overwogen maatregelen

kwesties van economisch belang doen rijzen. Doordat in de tekst zelf van de wet het bijwoord "eveneens" voorkomt, is het uitgesloten dat het raadplegen van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, dat tot het advies van 9 juli 1981 heeft geleid, in de plaats zou kunnen komen van de raadpleging van de Nationale Raad van de Arbeid.

Aangezien de twee substantiële formaliteiten, zijnde het besluit van de Ministerraad en de raadpleging van de Nationale Raad van de Arbeid, niet zijn vervuld, hetgeen is bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

+

Het in de aanhef bedoelde advies van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, waarvan de tekst als bijlage is gevoegd bij het ontwerp van koninklijk besluit, is geda-teerd 9 juli 1981.

In de rechtsleer wordt op het volgende gewezen :
"les avis sont destinés à fournir à l'autorité appelée à
décider, ~~une connaissance des éléments de fait ou de droit~~
existant au moment où la décision doit être prise" (1). De

.../...

(1) J.-M. AUBY, Le régime juridique des avis dans la pro-cédure administrative, A.J.D.A., 1956, blz. 53-67, in casu blz. 61.

tijd tussen de raadpleging en de beslissing moet in principe kort zijn. Het advies kan evenwel als uitgangspunt dienen voor een veel later genomen beslissing als de omstandigheden niet dusdanig zijn gewijzigd dat de raadpleging zinloos en nutteloos wordt. Indien de omstandigheden aanzienlijk zijn gewijzigd, moet het overleg worden overgedaan (1).

De vraag rijst dan ook of, in het onderhavige geval, het advies dat in 1981 is gegeven thans niet achterhaald is.

Aangezien de afdeling wetgeving niet alle feitelijke gegevens kent die door de Regering in aanmerking kunnen worden genomen bij het bepalen van een standpunt ter zake, dient die vraag te worden aangehouden.

In ieder geval zou het ontwerp-advies van de Commissie "Informatie door de ondernemingen te verstrekken" van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, dat is opgesteld op 1 en 26 juni 1989 en aan de Raad van State ter kennis is gebracht, niet kunnen wegnemen dat het advies dat de Raad op 9 juli 1981 heeft uitgebracht, mogelijk achterhaald is.

.../...

(1) J. SALMON, Conseil d'Etat, Brussel, Bruylant, 1987, blz. 239-240, en de vermelde arresten. De Franse rechtspraak en rechtsleer wijzen in dezelfde richting; zie o.m. J.-M. AUBY en R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, 3e uitg., D. II, Parijs, L.G.D.J., 1984, blz. 324, nr. 1208. Met betrekking tot de bijzondere regels omtrent de adviesverlening door de Nationale Arbeidsraad, wordt verwezen naar arrest nr. 20.899 van 23 januari 1981, v.z.w. Federatie van kleine en middelgrote ondernemingen van België.

Daarin staat immers te lezen dat sommige leden van de Raad ervan zijn uitgegaan dat dit college, bovenop de voorstellen die het in zijn advies van 9 juli 1981 had geformuleerd, nog zou kunnen voorstellen om in het koninklijk besluit van 27 november 1973 aanpassingen of verbeteringen aan te brengen, terwijl andere leden hebben geoordeeld dat het duidelijk is dat het besluit hoegenaamd niet hoeft te worden gewijzigd.

Indien de Raad in de plenaire vergadering eventueel met dit advies instemt, zou het er daarentegen toe kunnen leiden dat er een nieuw advies wordt gevraagd om te weten te komen of de Raad, of een gedeelte van zijn leden, voorstander blijft van het zonder meer instemmen met de in 1981 overwogen wijzigingen in het besluit.

Kortom, het ontwerp is niet in zoverre gereed dat het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden voorgelegd.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

P. FINCOEUR,
R. ANDERSEN,

F. DELPEREE,

P. GOTHOT,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.