

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 6 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification, notamment en ce qui concerne la S.A. Crédit agricole, de la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et de la détention des participations du secteur public dans certaines sociétés financières de droit privé, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements publics de crédit et de l'article 1er du Code des taxes assimilées au timbre", a donné le 12 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 december 1996 door de Minister van de Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging, met name wat de N.V. Landbouwkrediet betreft, van de wet van 17 juni 1991 houdende organisatie van de openbare kredietsector en van de deelnemingen van de openbare sector in bepaalde privaatrechtelijke financiële vennootschappen, van de wet van 22 maart 1993 betreffende het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, en van het artikel 1 van het Wetboek van de met het zegel gelijkgestelde taksen", heeft op 12 december 1996 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites. Sur ces derniers points, le projet appelle les observations suivantes.

*

En ce qui concerne le fondement juridique.

Dans l'alinéa 1er du préambule, il faut supprimer les mots "rédigés respectivement comme suit :"; en conséquence, seront omis les alinéas 2, 3 et 4.

En ce qui concerne les formalités prescrites.

1. Le préambule du projet d'arrêté royal soumis à la consultation du Conseil d'Etat omet de viser l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget.

Il y a lieu, en l'espèce, de compléter le préambule en y insérant un alinéa 2 et un alinéa 3 nouveaux visant cet avis et cet accord.

2. L'alinéa 6, devenant l'alinéa 5, doit être formulé comme suit :

.../...

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 12 décembre 1996, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

3. Le préambule doit être complété par un alinéa visant l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, afin que soient clairement manifestées, lors de la publication de l'arrêté au Moniteur belge, les obligations qui incombent au Gouvernement en application de la disposition précitée.

Cet alinéa s'insérera après le visa de l'avis du Conseil d'Etat et s'écrira :

"Vu les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment l'article 3bis, § 1er".

En ce qui concerne les pouvoirs du Roi.

L'article 3 du projet d'arrêté royal se lit comme suit :

"Pour l'application des sections 4 et 5 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, pour celle de la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, et pour les autres domaines des relations collectives dans l'entreprise, le Crédit agricole S.A. et les caisses agréées par lui constituent une seule unité technique d'exploitation au sens des lois précitées et de leurs arrêtés d'exécution".

.../...

Or, selon le préambule de l'arrêté en projet, celui-ci trouve sa base juridique dans les articles 35 et 37 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses.

C'est pourquoi, le délégué du ministre a été invité à établir de façon claire, la relation entre les divers objets des attributions de pouvoirs au Roi contenus dans la loi du 20 décembre 1995 précitée et la matière réglée par l'article 3 du projet, relation dont l'existence conditionne la légalité de l'article 3 précité.

La réponse fournie au Conseil d'Etat est la suivante :

"I. L'article 3 reprend littéralement l'article 259 de la loi du 17 juin 1991.

L'article 259 impliquait concrètement qu'au sein du Crédit agricole, il y a un seul conseil d'entreprise, un seul règlement de travail, des horaires de travail identiques pour tout le réseau. Ainsi notamment, la direction du Crédit agricole, qui est unique, centralisée, n'a qu'un interlocuteur, et non des interlocuteurs divers, et des risques que des mesures divergentes soient prises. L'article 259 est en réalité le pendant de l'unité que constitue le réseau de la S.A. Crédit agricole sur le plan économique (fédération d'établissements de crédit), et est destiné à solidifier ce réseau. D'ailleurs, dans les contrats de travail des employés de la S.A. Crédit agricole et de ses caisses agréées, il est spécifié que l'employé peut travailler pour une unité ou pour l'autre, le réseau étant considéré comme un employeur unique.

Vu l'importance de la mesure, la moindre insécurité juridique qui pourrait résulter de suppression doit être évitée.

.../...

II. L'article 259 figure actuellement dans la loi du 17 juin 1991, portant notamment organisation du secteur public du crédit. Il apparaît donc clairement que, dans l'esprit du législateur, la disposition avait trait à l'organisation du Crédit agricole. En vue de la réalisation de cessions de participations dans ce secteur, le Roi peut modifier la loi du 17 juin 1991. Il est évident que la modification proposée est liée directement à la réalisation d'une cession de participation dans un établissement public de crédit.

L'article 35 de la loi du 20 décembre 1995 autorise le Roi à modifier la loi du 17 juin 1991 dans le cadre des cessions de participations dans certains établissements publics de crédit ou sociétés financières de droit privé. Le caractère de droit privé de la S.A. Crédit agricole n'exclut donc pas que le Roi modifie la loi du 17 juin 1991.

Si le Haut Collège estimait que la loi du 20 décembre 1995 n'offre pas de base légale suffisante pour permettre au Roi de reprendre textuellement une disposition existante, sans y apporter de modifications, l'on pourrait utilement référer aux articles 3, § 1, 6° et 3, § 2 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, qui permet notamment au Roi de compléter des dispositions légales existantes en vue d'opérer la réorganisation d'institutions dans lesquelles l'Etat détient une participation.

Ces dispositions autorisent le Roi de compléter les dispositions légales en matière de relations collectives de travail afin de les adapter à la réorganisation de la S.A. Crédit agricole, qui a eu un impact budgétaire direct pour l'Etat fédéral".

La réglementation dérogatoire des relations collectives de travail instaurée par l'article 3 de l'arrêté royal est étrangère à l'organisation du Crédit agricole S.A. et des caisses agréées, comme elle est étrangère au réaménagement de l'organisation du secteur public du crédit.

.../...

Partant, cette disposition de l'arrêté en projet, parce que dépourvue de base juridique, doit être omise.

On ne saurait présumer, au demeurant que le législateur aurait habilité le Roi à prendre des mesures dérogatoires au droit commun des relations collectives de travail, dont la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution n'est pas démontrée dans le rapport au Roi.

Le rapport au Roi ne fait pas apparaître - et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas - les critères de distinction objectifs et pertinents qui auraient été retenus par les auteurs du projet, pour justifier une rupture de l'égalité dans la concurrence entre les établissements de crédit (en ce qui concerne le respect uniforme des règles générales qui gouvernent les relations collectives de travail), ou pour justifier une rupture de l'égalité de traitement des travailleurs, selon que leur employeur est le Crédit agricole S.A., une des caisses agréées (qui sont chacune dotées de la personnalité juridique) ou un autre établissement de crédit.

Observation finale.

Le texte néerlandais de l'ensemble du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerking.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de vormvereisten is voldaan. Wat de laatstgenoemde punten betreft, behoren bij het ontwerp de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

*

De rechtsgrond.

In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "die respectievelijk luiden als volgt" te vervallen; bijgevolg vervallen de leden 2, 3 en 4.

De vormvereisten.

1. In de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Raad van State is voorgelegd, wordt niet verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën en evenmin naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting.

.../...

De aanhef dient in casu aangevuld te worden door er een nieuw tweede en derde lid in te voegen, waarin naar dat advies en die akkoordbevinding verwezen wordt.

2. Het zesde lid, dat het vijfde lid wordt, dient als volgt geformuleerd te worden :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 12 december 1996, overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

3. De aanhef dient aangevuld te worden met een lid dat verwijst naar artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opdat bij de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, de verplichtingen die de Regering krachtens de voornoemde bepaling heeft, duidelijk blijken.

Dat lid dient na de verwijzing naar het advies van de Raad van State ingevoegd te worden en te luiden :

"Gelet op de gecoördineerde wetten op de Raad van State, inzonderheid op artikel 3bis, § 1;"

De bevoegdheden van de Koning.

Artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit luidt als volgt :

.../...

"Voor de toepassing van de secties 4 en 5 van de wet van 20 september 1948 houdende de organisatie van het bedrijfsleven, voor de toepassing van wet van 10 juni 1952 betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en de werkplaatsen en voor de andere gebieden inzake collectieve arbeidsbetrekkingen in de onderneming, vormen het Landbouwkrediet N.V. en zijn erkende kassen één enkele bedrijfseenheid in de zin van voornoemde wetten en hun uitvoeringsbesluiten".

Welnu, volgens de aanhef van het ontworpen besluit ligt de rechtsgrond ervan besloten in de artikelen 35 en 37 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen.

Daarom is de gemachtigde van de minister verzocht om duidelijk te bepalen welk verband er is tussen de verschillende punten waarop de delegaties aan de Koning, vervat in de voornoemde wet van 20 december 1995, betrekking hebben en de aangelegenheid die geregeld wordt door artikel 3 van het ontwerp, welk verband moet bestaan wil het voormelde artikel 3 wettig zijn.

Het antwoord dat aan de Raad van State is verstrekt, luidt als volgt :

"I. L'article 3 reprend littéralement l'article 259 de la loi du 17 juin 1991.

L'article 259 impliquait concrètement qu'au sein du Crédit agricole, il y a un seul conseil d'entreprise, un seul règlement de travail, des horaires de travail identiques pour tout le réseau. Ainsi notamment, la direction du Crédit agricole, qui est unique, centralisée, n'a qu'un interlocuteur, et non des

.../...

interlocuteurs divers, et des risques que des mesures divergentes soient prises. L'article 259 est en réalité le pendant de l'unité que constitue le réseau de la S.A. Crédit agricole sur le plan économique (fédération d'établissements de crédit), et est destiné à solidifier ce réseau. D'ailleurs, dans les contrats de travail des employés des employés de la S.A. Crédit agricole et de ses caisses agréées, il est spécifié que l'employé peut travailler pour une unité ou pour l'autre, le réseau étant considéré comme un employeur unique.

Vu l'importance de la mesure, la moindre insécurité juridique qui pourrait résulter de suppression doit être évitée.

II. L'article 259 figure actuellement dans la loi du 17 juin 1991, portant notamment organisation du secteur public du crédit. Il apparaît donc clairement que, dans l'esprit du législateur, la disposition avait trait à l'organisation du Crédit agricole. En vue de la réalisation de cessions de participations dans ce secteur, le Roi peut modifier la loi du 17 juin 1991. Il est évident que la modification proposée est liée directement à la réalisation d'une cession de participation dans un établissement public de crédit.

L'article 35 de la loi du 20 décembre 1995 autorise le Roi à modifier la loi du 17 juin 1991 dans le cadre des cessions de participations dans certains établissements publics de crédit ou sociétés financières de droit privé. Le caractère de droit privé de la S.A. Crédit agricole n'exclut donc pas que le Roi modifie la loi du 17 juin 1991.

Si le Haut Collège estimait que la loi du 20 décembre 1995 n'offre pas de base légale suffisante pour permettre au Roi de reprendre textuellement une disposition existante, sans y apporter de modifications, l'on pourrait utilement référer aux articles 3, § 1, 6° et 3, § 2 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, qui permet notamment au Roi de compléter des dispositions légales existantes en vue d'opérer la

.../...

réorganisation d'institutions dans lesquelles l'Etat détient une participation.

Ces dispositions autorisent le Roi de compléter les dispositions légales en matière de relations collectives de travail afin de les adapter à la réorganisation de la S.A. Crédit agricole, qui a eu un impact budgétaire direct pour l'Etat fédéral".

De afwijkende regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen, ingesteld bij artikel 3 van het koninklijk besluit, heeft niets van doen met de organisatie van het Landbouwkrediet N.V. en van de erkende kassen, zoals zij ook niets van doen heeft met de reorganisatie van de openbare kredietsector.

Derhalve dient die bepaling van het ontworpen besluit te vervallen, daar ze geen rechtsgrond heeft.

Men kan er overigens niet van uitgaan dat de wetgever de Koning gemachtigd zou hebben om maatregelen uit te vaardigen die afwijken van het gemeen recht inzake collectieve arbeidsverhoudingen, ten aanzien waarvan in het verslag aan de Koning niet wordt aangetoond dat ze conform de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn.

Het verslag aan de Koning geeft niet aan - en de Raad van State ziet niet in - met welke objectieve en relevante differentiatiemaatstaven de stellers van het ontwerp gewerkt hebben om het verbreken van de gelijkheid van concurrentie onder de kredietinstellingen te rechtvaardigen (wat de uniforme naleving betreft van de algemene regels die voor de collectieve arbeidsverhoudingen gelden),

.../...

of om het verbreken van de gelijkheid te wettigen ten aanzien van de gelijke bezoldiging van werknemers, naargelang hun werkgever het Landbouwkrediet N.V. is, een van de erkende kassen (die elk een rechtspersoonlijkheid hebben) of een andere kredietinstelling.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is vrij slordig gesteld : zo bijvoorbeeld schrijven men in het voordrachtformulier : "Op de voordracht van"; in de inleidende zin van artikel 1 "de volgende wijzigingen"; in hetzelfde artikel, 2°, "als doel" in plaats van "als maatschappelijk doel" (dezelfde opmerking geldt voor heel het ontwerp); in artikel 2, inleidende zin, "de volgende bepalingen"; in hetzelfde artikel, het ontworpen artikel 61bis, eerste lid, "Het Landbouwkrediet N.V. en de kredietkassen die het heeft erkend vormen samen ..." ; in hetzelfde ontworpen artikel, tweede lid, "de voorwaarden bepaald in"; in het ontworpen artikel 61ter, § 1, "de nodige bepalingen" in plaats van "de nodige beschikkingen"; in artikel 5, "belast" in plaats van "gelast". De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

J. MESSINNE,
Y. KREINS,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. L. DETROUX, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. L. DETROUX, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.