

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.912/1
VAN 13 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 december 2007 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot aanvulling van de omzetting van richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit

"dat de uiterste omzettingstermijn voor de richtlijn 2002/14/EG werd bepaald op 23 maart 2005 en dat België door de veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 29 maart 2007 wegens het niet nakomen van zijn plicht tot omzetting steeds meer risico loopt om door dat zelfde Hof veroordeeld te worden tot het betalen van zeer hoge dwangsommen".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het voorontwerp van wet strekt ertoe de reeds in het interne recht aangevatte implementatie te vervolledigen van richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ De uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn in het interne recht verstreek op 23 maart 2005. Zie in dat verband ook H.v.J., Commissie t. Koninkrijk België (C-320/06), van 29 maart 2007, *Pb. C* 96/18 van 28 april 2007.

Deze omzetting was immers nog niet gebeurd wat betreft ondernemingen waarin ten minste vijftig en minder dan honderd werknemers zijn tewerkgesteld. Ten aanzien van die ondernemingen bevat de voornoemde richtlijn een aantal verplichtingen inzake informatie en raadpleging. Deze minimumvoorschriften moeten naar keuze van de lidstaten geïmplementeerd worden op het niveau van de onderneming waarin ten minste vijftig werknemers zijn tewerkgesteld of van de vestiging waarin ten minste twintig werknemers werkzaam zijn.

De ontworpen regeling voorziet niet in het instellen van ondernemingsraden onder de bestaande drempel van honderd werknemers ⁽³⁾. De verplichtingen inzake informatie en raadpleging waarin artikel 4 van de richtlijn voorziet, worden toevertrouwd aan de comités voor preventie en bescherming op het werk, die worden ingesteld in al de ondernemingen die gewoonlijk gemiddeld ten minste vijftig werknemers tewerkstellen ⁽⁴⁾. Daartoe vult artikel 3 van het ontwerp de bestaande regeling met betrekking tot de bevoegdheden van deze comités aan met een specifieke regeling die de bijzondere bevoegdheden opsomt van de comités bij ontstentenis van een ondernemingsraad. In feite gaat het om verplichtingen inzake informatie en raadpleging, die ten dele zijn overgenomen uit de reglementering met betrekking tot de ondernemingsraden ⁽⁵⁾, met inbegrip van de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden af te wijken van die verplichtingen ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven voorziet weliswaar in de oprichting van ondernemingsraden in ondernemingen die gewoonlijk een gemiddelde van vijftig werknemers tewerkstellen, maar voor de sociale verkiezingen van 2004 en 2008 werd hiervan afgeweken en werd een drempel van honderd werknemers gehanteerd (zie wat die laatste verkiezingen betreft, de wet van 8 november 2007 tot bepaling van de drempel van toepassing voor de instelling van de ondernemingsraden of de vernieuwing van hun leden ter gelegenheid van de sociale verkiezingen van het jaar 2008, *B.S.* 28 november 2007).

⁽⁴⁾ Artikel 49 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

⁽⁵⁾ Koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden.

⁽⁶⁾ Die afwijkingen worden door artikel 6 van de richtlijn toegestaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Richtlijn 2002/14/EG van 11 maart 2002 heeft tot doel "een algemeen kader van minimumvoorschriften vast te stellen met betrekking tot het recht van werknemers van ondernemingen of vestigingen in de Gemeenschap op informatie en raadpleging" ⁽⁷⁾. De in de richtlijn beoogde ondernemingen zijn de "openbare of particuliere onderneming(en) die, al dan niet met winstoogmerk, een economische activiteit (uitoefenen) en (die) gevestigd (zijn) op het grondgebied van een lidstaat" ⁽⁸⁾. De in de richtlijn beoogde vestigingen zijn de "(bedrijfseenheden) in de zin van de nationale wetgeving en praktijk die gevestigd (zijn) op het grondgebied van een lidstaat en waar op duurzame basis een economische activiteit wordt uitgeoefend met menselijke en materiële hulpbronnen" ⁽⁹⁾.

Door de ontworpen wijzigingen in te schrijven in de wet van 4 augustus 1996, en bijvoorbeeld niet in de wet van 20 september 1948, wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling uitgebreid tot de volledige overheidssector en wordt dat toepassingsgebied derhalve ruimer dan datgene dat is beoogd in richtlijn 2002/14/EG. Vraag is evenwel of alle onderdelen van de ontworpen regeling zich steeds in dezelfde mate lenen tot een coherente en rechtszekere toepassing in de overheidssector ⁽¹⁰⁾ en of de stellers van het ontwerp bij de keuze voor een wijziging van de wet van 4 augustus 1996 voldoende oog hebben gehad voor de desbetreffende problematiek.

2. De ontworpen regeling is niet van toepassing op kleine ondernemingen met minder dan vijftig werknemers. Gelet op het in artikel 23 van de Grondwet vermelde recht op informatie en overleg, maar ook rekening houdende met het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals dat uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voortvloeit, lijkt in de interne regelgeving ook ten behoeve van werknemers van

⁽⁷⁾ Artikel 1, lid 1, van de richtlijn.

⁽⁸⁾ Artikel 2, a), van de richtlijn.

⁽⁹⁾ Artikel 2, b), van de richtlijn.

⁽¹⁰⁾ Zie bv. wat de economische informatie betreft, het bepaalde in het ontworpen artikel 65bis van de wet van 4 augustus 1996 (artikel 3 van het ontwerp).

dergelijke kleine ondernemingen in een minimale regeling van informatie en raadpleging te moeten worden voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

De draagwijdte van de ontworpen aanvulling van artikel 52 van de wet van 4 augustus 1996 is niet duidelijk. Wanneer er in een onderneming een comité voor preventie en bescherming op het werk is, maar geen ondernemingsraad - wat de hypothese is waarvan wordt uitgegaan in de ontworpen artikelen 65*bis* tot 65*nonies* van de voornoemde wet -, lijkt er immers geen reden te zijn om de in artikel 52, eerste lid, van de wet bedoelde hypothese dat er geen comité is, uit te sluiten.

De gemachtigde van de Regering deelde in dat verband mee dat het de bedoeling is te vermijden dat artikel 52 van de wet zo zou worden toegepast dat de taken van de vakbondsafvaardiging, ingeval die de taken van het ontbrekende comité overneemt, zich zouden uitstrekken tot de informatie- en raadplegingsverplichtingen die met de ontworpen regeling worden ingevoerd en dat, anders uitgedrukt, die verplichtingen middels het bestaande artikel 52 van de wet ook van toepassing zouden worden in ondernemingen met minder dan vijftig werknemers.

Ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving zou die bedoeling duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp.

Artikel 3

In de ontworpen bepalingen onder artikel 3 van het ontwerp komen een aantal discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst voor die, om redenen van rechtszekerheid, moeten worden weggewerkt.

In dat verband valt te vermelden wat volgt:

- in het ontworpen artikel 65*bis*, § 2, eerste lid, stemmen met de term "jaaroverzicht" in de Nederlandse tekst en in de Franse tekst de woorden "de l'annexe, du rapport de gestion" niet overeen;
- in het ontworpen artikel 65*quater*, 4/, wordt in de Nederlandse tekst melding gemaakt van "fundamentele en duurzame gevolgen", terwijl de Franse tekst het enkel heeft over "des conséquences fondamentales";
- in het ontworpen artikel 65*quater*, 8/, wordt in de Nederlandse tekst nu eens melding gemaakt van "kostprijzen en verkoopprijzen", dan weer enkel van "kostprijzen"; in de Franse tekst wordt op eenvormige wijze melding gemaakt van "prix de revient et de vente";
- in het ontworpen artikel 65*quinqüies*, wordt in de inleidende zin gerefereerd aan het bepaalde in het ontworpen artikel 65*bis*, § 1, eerste lid, c), van de wet, waarin melding wordt gemaakt van "productie en productiviteit" (in de Franse tekst: "la production et ... la productivité"); in de Franse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 65*quinqüies*, moet derhalve - naar analogie van de Nederlandse tekst - worden geschreven "... à la production et à la productivité, ...";
- in het ontworpen artikel 65*octies*, § 2, dienen de Nederlandse en de Franse tekst van het vierde lid met elkaar in overeenstemming te worden gebracht (zo is bijvoorbeeld enkel in de Nederlandse tekst van "de ondernemingsraad" sprake).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.912/1
DU 13 DÉCEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 10 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "complétant la transposition de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait:

"dat de uiterste omzettingstermijn voor de richtlijn 2002/14/EG werd bepaald op 23 maart 2005 en dat België door de veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 29 maart 2007 wegens het niet nakomen van zijn plicht tot omzetting steeds meer risico loopt om door dat zelfde Hof veroordeeld te worden tot het betalen van zeer hoge dwangsommen".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi entend parachever la mise en oeuvre, déjà entamée en droit interne, de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne ⁽²⁾.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ La date limite de la transposition de la directive en droit interne expirait le 23 mars 2005. Voyez à cet égard également CJCE, Commission c. Royaume de Belgique (C-320/06), du 29 mars 2007, JO C 96/18 du 28 avril 2007.

En effet, cette transposition n'avait pas encore été opérée pour les entreprises employant plus de cinquante mais moins de cent travailleurs. Pour ces entreprises, la directive précitée prévoit un certain nombre d'obligations en matière d'information et de consultation. Ces prescriptions minimales doivent être mises en oeuvre, selon le choix fait par les États membres, en ce qui concerne l'entreprise occupant au moins cinquante travailleurs ou l'établissement employant au moins vingt travailleurs.

La loi en projet ne prévoit pas l'institution de conseils d'entreprise sous le seuil existant de cent travailleurs ⁽³⁾. Les obligations d'information et de consultation, prévues par l'article 4 de la directive, sont confiées aux comités pour la prévention et la protection au travail qui sont institués dans toutes les entreprises occupant habituellement en moyenne au moins cinquante travailleurs ⁽⁴⁾. À cet effet, l'article 3 du projet complète les règles existantes concernant les compétences de ces comités par un régime spécifique énumérant les compétences particulières des comités en l'absence d'un conseil d'entreprise. En fait, il s'agit d'obligations d'information et de consultation provenant pour partie de la réglementation sur les conseils d'entreprises ⁽⁵⁾, y compris la possibilité de déroger dans certaines circonstances à ces obligations ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ L'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie prévoit certes l'institution de ces conseils dans toutes les entreprises occupant habituellement en moyenne au moins cinquante travailleurs mais, pour les élections sociales de 2004 et 2008, il a été dérogé à cette règle et un seuil de cent travailleurs a été appliqué (voir en ce qui concerne ces dernières élections, la loi du 8 novembre 2007 déterminant le seuil applicable pour l'institution des conseils d'entreprise ou le renouvellement de leurs membres à l'occasion des élections sociales de l'année 2008, *M.B.* 28 novembre 2007).

⁽⁴⁾ Article 49 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

⁽⁵⁾ Arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprises.

⁽⁶⁾ Ces dérogations sont autorisées par l'article 6 de la directive.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La directive 2002/14/CE du 11 mars 2002 a pour objectif "d'établir un cadre général fixant des exigences minimales pour le droit à l'information et à la consultation des travailleurs dans les entreprises ou les établissements situés dans la Communauté ⁽⁷⁾. Les entreprises visées dans la directive sont les "entreprise(s) publique(s) ou privée(s) exerçant une activité économique, qu'elle(s) poursuive(nt) ou non un but lucratif, située(s) sur le territoire des États membres" ⁽⁸⁾. Les établissements visés dans la directive sont les "unité(s) d'exploitation définie(s) conformément à la législation et aux pratiques nationales, et située(s) sur le territoire d'un État membre, dans laquelle est exercée de façon non transitoire une activité économique avec des moyens humains et des biens" ⁽⁹⁾.

En inscrivant les modifications en projet dans la loi du 4 août 1996, et non par exemple dans la loi du 20 septembre 1948, le champ d'application de la réglementation en projet est étendu à l'ensemble du secteur public et ce champ d'application devient dès lors plus vaste que celui envisagé par la directive 2002/14/CE. La question est toutefois de savoir si tous les éléments du régime en projet se prêtent toujours dans la même mesure à une application cohérente et juridiquement sûre dans le secteur public ⁽¹⁰⁾ et si, lorsqu'ils ont choisi de modifier la loi du 4 août 1996, les auteurs du projet ont eu suffisamment conscience de la problématique dans ce domaine.

2. Le régime en projet ne s'applique pas aux petites entreprises comptant moins de cinquante travailleurs. Compte tenu du droit à l'information et à la consultation, inscrit à l'article 23 de la Constitution, mais aussi du principe d'égalité et de non-discrimination, tel qu'il découle des articles 10 et 11 de la Constitution, il semble qu'il faille également prévoir dans la législation interne un régime minimum d'information et de consultation pour les travailleurs de telles petites entreprises.

EXAMEN DU TEXTE

⁽⁷⁾ Article 1, paragraphe 1, de la directive.

⁽⁸⁾ Article 2, a), de la directive.

⁽⁹⁾ Article 2, b), de la directive.

⁽¹⁰⁾ Voir par exemple en ce qui concerne les informations économiques, ce que prévoit l'article 65*bis* en projet de la loi du 4 août 1996 (article 3 du projet).

Article 2

La portée de l'ajout en projet, apporté à l'article 52 de la loi du 4 août 1996, n'est pas claire. Lorsqu'une entreprise comprend un comité pour la prévention et la protection au travail mais pas de conseil d'entreprise - ce qui correspond à l'hypothèse sur laquelle se fondent les articles 65*bis* à 65*nonies* en projet de la loi susvisée - il ne semble en effet pas y avoir lieu d'exclure l'hypothèse de l'absence de comité, visée à l'article 52, alinéa 1^{er}, de la loi.

Le délégué du Gouvernement a communiqué à cet égard que l'intention est d'éviter que l'article 52 de la loi soit appliqué de manière telle que les tâches de la délégation syndicale, au cas où celle-ci assume les tâches du comité faisant défaut, s'étendent aux obligations d'information et de consultation introduites par le régime en projet et que, autrement dit, ces obligations soient également applicables, en utilisant l'article 52 en vigueur de la loi, dans des entreprises comptant moins de cinquante travailleurs.

Pour l'accessibilité de la réglementation, cette intention devrait être exprimée plus clairement dans le texte du projet.

Article 3

Les dispositions en projet sous l'article 3 du projet comprennent un certain nombre de discordances entre le texte français et le texte néerlandais, qu'il y a lieu d'éliminer pour des raisons de sécurité juridique.

À cet égard, il convient de mentionner ce qui suit:

- à l'article 65*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, les mots "jaaroverzicht" du texte néerlandais ne correspondent pas aux termes "de l'annexe, du rapport de gestion" dans le texte français;
- à l'article 65*quater*, 4/, en projet, le texte néerlandais fait état de "fundamentele en duurzame gevolgen" alors que le texte français traite uniquement "des conséquences fondamentales";

- à l'article 65*quater*, 8/, en projet, le texte néerlandais évoque tantôt les "kostprijzen en verkoopprijzen", tantôt uniquement les "kostprijzen"; le texte français fait uniformément état de "prix de revient et de vente";
- à l'article 65*quinquies*, en projet, la phrase introductive fait référence à l'article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, c), en projet de la loi, qui fait état dans le texte néerlandais de "productie en productiviteit" (dans le texte français: "la production et ... la productivité"); dans le texte français de la phrase introductive de l'article 65*quinquies* en projet, il conviendra dès lors - par analogie avec le texte néerlandais - d'écrire "... à la production et à la productivité, ...";
- à l'article 65*octies*, § 2, en projet, les textes français et néerlandais de l'alinéa 4 doivent être mis en concordance (ainsi, seul le texte néerlandais mentionne par exemple le "ondernemingsraad").

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME