

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.279/1
VAN 7 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 20 maart 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Commissie van advies inzake discriminatievraagstukken in collectieve arbeidsovereenkomsten", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een Commissie van advies inzake discriminatievraagstukken in collectieve arbeidsovereenkomsten op te richten, die de Minister van Werk advies verstrekt over de conformiteit met de anti-discriminatiewetgeving op het vlak van leeftijd, van collectieve arbeidsovereenkomsten waarvoor een verzoek tot algemeen verbindend verklaring werd ingediend. Tevens wordt op summiere wijze de samenstelling, de werking en de vergoeding van de leden van die commissie geregeld. De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2009.

2.1. Voor de ontworpen regeling wordt blijkens de aanhef van het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 37 en 108 van de Grondwet.

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning.

Krachtens artikel 108 van de Grondwet maakt de Koning de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.

2.2. Op grond van voornoemde grondwetsbepalingen kan de Koning in de schoot van de federale overheidsadministratie ambtelijke commissies met een niet-bindende adviserende bevoegdheid oprichten, en kan hij alle verordenende maatregelen nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten.

2.3 Met betrekking tot de bij het voorliggende ontwerp opgerichte commissie dient evenwel vooreerst te worden vastgesteld dat zij, eensdeels, volgens de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving beschikt, is samengesteld uit leden die in beginsel geen deel uitmaken van de overheidsadministratie en, anderdeels, in de plaats van die overheidsadministratie wordt belast met de marginale wettigheidscontrole van collectieve arbeidsovereenkomsten op het vlak van de non-discriminatiewetgeving teneinde, onder meer, "het afdoend karakter van de objectieve rechtvaardiging (van mogelijke indirecte discriminatie) te beoordelen" (derde overweging van de aanhef).

.../...

2.4. Daarnaast moet worden vastgesteld dat met het voorliggende ontwerp een procedureel element - dat al dan niet van substantiële aard is ¹ - wordt toegevoegd aan de regeling van algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten opgenomen in de artikelen 28 en 29 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

In dat verband dient ook te worden gewezen op artikel 5 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dat uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet voor de Minister tot wiens bevoegdheid de arbeid behoort om bij de afdeling Wetgeving het advies in te winnen over ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst. Aangezien de wetgever derhalve reeds in een mogelijke wettigheidscontrole van collectieve arbeidsovereenkomsten door de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft voorzien, kan worden gesteld dat de Koning, zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe vanwege de wetgever, in geen nieuwe vorm van wettigheidscontrole kan voorzien, zoals nochtans het geval is met het voorliggende ontwerp.

2.5. Conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat voor het ontwerp geen rechtsgrond kan worden geboden door de artikelen 37 en 108 van de Grondwet. Voor de oprichting van bedoelde commissie is integendeel een voorafgaand optreden van de wetgever noodzakelijk, bij voorkeur middels een wijziging van artikel 28 van de wet van 5 december 1968, waarbij de oprichting, de bevoegdheid, de werking, de vergoeding van de leden ervan, en de juridische aard en de rechtsgevolgen van de verstrekte adviezen in essentie worden geregeld ². De nadere uitwerking van die beginselen kan in voorkomend geval worden gedelegeerd aan de Koning.

(1) Op grond van de summiere regeling van de opdracht van de op te richten commissie kan de precieze aard en de rechtsgevolgen van het uit te brengen advies onmogelijk op afdoende wijze worden beoordeeld. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid dient dit in elk geval te worden verduidelijkt.

(2) In elk geval op een meer omstandige wijze dan het geval is in het voorliggende ontwerp.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek van de ontworpen regeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.279/1
DU 7 AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 20 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "créant une Commission d'avis relatif aux problèmes de discrimination dans les conventions collectives de travail", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à créer une commission d'avis relatif aux problèmes de discrimination dans les conventions collectives de travail, qui donne avis au Ministre de l'Emploi sur la conformité avec la législation anti-discrimination en matière d'âge des conventions collectives de travail, pour lesquelles la force obligatoire a été demandée. Par ailleurs, il règle de manière sommaire la composition, le fonctionnement et l'indemnité des membres de cette commission. Le régime en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2009.

2.1. Selon le préambule du projet, le régime en projet trouve son fondement juridique dans les articles 37 et 108 de la Constitution.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi.

En vertu de l'article 108 de la Constitution, le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

2.2. Sur la base des dispositions constitutionnelles précitées, le Roi peut créer au sein de l'administration publique fédérale des commissions officielles ayant un pouvoir consultatif non contraignant et prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires à l'exécution des lois.

2.3. En ce qui concerne la commission créée par le projet à l'examen, il faut toutefois constater en premier lieu que, d'une part, selon les éléments dont le Conseil d'État, section de législation, dispose, elle est composée de membres qui, en principe, ne font pas partie de l'administration publique et, d'autre part, elle est chargée, à la place de cette administration publique, du contrôle marginal de la légalité des conventions collectives de travail en ce qui concerne la législation anti-discrimination afin, notamment, d'apprécier "le caractère suffisant de la justification objective (d'une possible discrimination indirecte)" (troisième considérant du préambule).

2.4. Par ailleurs, il faut constater que le projet à l'examen ajoute un élément de procédure - qui est ou non de nature substantielle ¹ - au système d'attribution de la force obligatoire aux conventions collectives de travail, prévu aux articles 28 et 29 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

À cet égard, il faut également souligner que l'article 5 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit explicitement la possibilité pour le Ministre ayant le travail dans ses attributions, de recueillir l'avis de la section de législation sur des projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail. Le législateur ayant donc déjà prévu un contrôle éventuel de la légalité des conventions collectives de travail par le Conseil d'État, section de législation, il est certain que sans habilitation expresse du législateur, le Roi ne peut pas prévoir de nouvelle forme de contrôle de la légalité comme le fait pourtant le projet à l'examen.

2.5. Force est dès lors de conclure que les articles 37 et 108 de la Constitution ne peuvent pas procurer de fondement juridique au projet. Pour créer la commission visée, une intervention préalable du législateur est en revanche nécessaire, de préférence en modifiant l'article 28 de la loi du 5 décembre 1968, qui règle en substance la création, la compétence, le fonctionnement, l'indemnité des membres de celle-ci, ainsi que la nature juridique et les effets juridiques des avis donnés ². Le cas échéant, les modalités d'exécution de ces principes peuvent être déléguées au Roi.

Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à examiner plus avant l'arrêté en projet.

(1) Sur la base du règlement sommaire de la mission de la commission à créer, la nature précise et les effets juridiques de l'avis à donner ne peuvent pas être appréciés de manière concluante. Du point de vue de la sécurité juridique, en tout cas ces deux aspects doivent être précisés.

(2) En tout cas, d'une manière plus détaillée que ce n'est le cas dans le projet à l'examen.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME