



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.233/1
van 20 april 2020

avis 67.233/1
du 20 avril 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot regeling
van de opschorting van de
procedure sociale verkiezingen
van het jaar 2020 ingevolge de
coronavirus COVID-19
pandemie' (*Parl.St.* Kamer
2019-20, nr. 55-1146/001)'

une proposition de loi 'visant à
réglementer la suspension de la
procédure des élections
sociales de l'année 2020 suite à
la pandémie du coronavirus
COVID-19' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2019-20,
n° 55-1146/001)'

Op 10 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot regeling van de opschorting van de procedure sociale verkiezingen van het jaar 2020 ingevolge de coronavirus COVID-19 pandemie' (*Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1146/001*).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 14 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2020.

*

Le 10 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'visant à réglementer la suspension de la procédure des élections sociales de l'année 2020 suite à la pandémie du coronavirus COVID-19' (*Doc. parl., Chambre, 2019-20, n° 55-1146/001*).

La proposition a été examinée par la première chambre le 14 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 de omstandigheid dat

“dit wetsvoorstel (...) een materie [regelt] die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;”,

en

“dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 VOORSTEL

3.1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe een regeling te treffen voor de gevolgen van de coronavirus COVID-19 pandemie op de organisatie van de sociale verkiezingen die overeenkomstig artikel 9 van de wet van 4 december 2007 ‘betreffende de sociale verkiezingen’ zouden moeten plaatsvinden van 11 tot 24 mei 2020.

De sociale partners, verenigd in de zogenaamde Groep van Tien, hebben op 17 maart 2020 een principiële akkoord gesloten over de collectieve opschorting van de lopende verkiezingsprocedure tot een nader te bepalen datum. Dit akkoord werd in de schoot van de Nationale Arbeidsraad bevestigd in advies nr. 2.160 van 24 maart 2020, dat de opschorting vastlegt en de verbintenissen die de partijen aangaan uiteenzet.

Het voorliggende voorstel beoogt het wettelijk kader te creëren voor de uitvoering van dit akkoord.

3.2. Hoofdstuk 1 van het voorstel regelt het toepassingsgebied en definieert de betrokken wetgeving (artikelen 2 tot 4).

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Hoofdstuk 2 legt het principe vast van de opschorting van de procedure voor de sociale verkiezingen vanaf de zesendertigste dag na de aanplakking van het bericht dat de datum van de verkiezingen aankondigt (artikelen 5 en 6).

Hoofdstuk 3 regelt de gevolgen van de opschorting op de lopende verkiezingsprocedures in de ondernemingen. De inlichtingen, beslissingen en verrichtingen tot en met de vijfendertigste dag na de aanplakking van het bericht dat de datum van de verkiezingen aankondigt (x+35) worden voltooid en zijn verworven, tenzij ze rechtstreeks gekoppeld zijn aan de datum van de verkiezingen (artikelen 7 tot 10). Alle verrichtingen na deze dag zijn nietig, tenzij ze betrekking hebben op de stopzetting van de kiesprocedure in de onderneming (artikelen 11 en 13). De weerslag van de opschorting op de kiesvoorwaarden voor uitzendkrachten wordt geregeld (artikel 12). De bestaande ondernemingsraden en comités voor preventie en bescherming op het werk blijven functioneren tot de installatiedatum van de nieuwe organen (artikel 14). Het voldoen aan de verkiezingsvoorwaarden wordt beoordeeld rekening houdend met de oorspronkelijk vastgestelde verkiezingsdatum (artikel 15).

Hoofdstuk 4 regelt de gevolgen van de opschorting op de bijzondere ontslagbescherming van de personeelsafgevaardigden en de kandidaat-personeelsafgevaardigden (artikelen 16 tot 19).

Hoofdstuk 5 regelt de inwerkingtreding. De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang van 17 maart 2020 (artikel 20).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

4. De gemachtigde heeft verklaard dat het advies van de Nationale Arbeidsraad niet enkel vereist is voor het bepalen van de datum tot welke de opschorting van de verkiezingsprocedure geldt, maar ook voor het bepalen van de nieuwe datum van de verkiezingen en de nadere regelen voor het hernemen van de procedure. Dit dient nog uitdrukkelijk bepaald te worden in artikel 6 van het voorstel.

Artikel 8

5. Voor zover het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken’ ook gevolgen heeft voor de rechterlijke beslissingen die in voorkomend geval voortvloeien uit de verrichtingen die worden gedaan tot dag x+35, verdient het aanbeveling om de samenhang tussen dat besluit en het voorliggende voorstel te verduidelijken tijdens de parlementaire behandeling van dit laatste.

Artikel 9

6. Artikel 9 van het voorstel bepaalt dat alle akkoorden die op ondernemingsvlak werden gesloten binnen de bij artikel 7 bedoelde termijn definitief verworven zijn, met uitzondering van de akkoorden *die zonder voorwerp zijn geworden*² omdat ze expliciet gelinkt werden aan de gevolgen van de coronavirus COVID-19 pandemie, en dat laatstgenoemde akkoorden van rechtswege hun gelding verliezen tenzij de partijen die betrokken zijn bij deze akkoorden anders overeenkomen.

Er dient te worden nagegaan, ter wille van de rechtszekerheid, of het begrip “akkoorden” geen nadere precisering behoeft, bijvoorbeeld wat betreft de vorm waarin die akkoorden zijn tot stand gekomen. Daarnaast dient te worden nagegaan of het al dan niet “expliciet linken aan de gevolgen van de coronavirus COVID-19 pandemie” een voldoende rechtszeker criterium is voor het bepalen van de geldigheid van die akkoorden. Voorts blijkt uit de toelichting bij artikel 9 van het voorstel dat het ook mogelijk is dat op grond van het aangevoerde criterium slechts een bepaald onderdeel van een akkoord zijn geldigheid verliest. Tot slot is het niet duidelijk in welke mate de “gevalideerde” akkoorden kunnen afwijken van de in het voorstel vervatte regeling. Artikel 9 van het voorstel dient in het licht van het voorgaande aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 20

7. Artikel 20 van het voorstel bepaalt dat de aan te nemen wet uitwerking heeft met ingang van 17 maart 2020.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.³ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁴

² Deze woorden komen niet voor in de Franse tekst van het ontwerp.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 4 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

Er kan *in casu* worden aangenomen dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, met name een rechtszekere en correcte organisatie van de sociale verkiezingen verzekeren en de respectievelijke belangen van de erbij betrokken partijen waarborgen tijdens de coronavirus COVID-19 pandemie. Bovendien stemt de datum van 17 maart 2020 overeen met de datum waarop de beslissing inzake de algemene opschorting van de verkiezingsprocedures in de ondernemingen werd genomen en bekendgemaakt.

De terugwerkende kracht van het wetsvoorstel is bijgevolg toelaatbaar.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« la présente proposition de loi règle une matière qui aurait pu figurer dans un arrêté de pouvoirs spéciaux, pour lequel un avis obligatoire du Conseil d'État aurait été requis »,

et

« la présente proposition de loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie de coronavirus ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3.1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de prendre des mesures concernant les conséquences de la pandémie du coronavirus COVID-19 sur l'organisation des élections sociales qui devraient avoir lieu du 11 au 24 mai 2020 conformément à l'article 9 de la loi du 4 décembre 2007 'relative aux élections sociales'.

Les partenaires sociaux réunis au sein du Groupe dit des Dix ont conclu le 17 mars 2020 un accord de principe prévoyant la suspension collective de la procédure électorale en cours jusqu'à une date à déterminer ultérieurement. Cet accord a été confirmé au sein du Conseil National du Travail dans un avis n° 2.160 du 24 mars 2020 qui fixe le cadre de la suspension et expose les engagements pris par les parties.

La proposition à l'examen vise à créer le cadre légal de la mise en œuvre de cet accord.

3.2. Le chapitre 1^{er} de la proposition règle le champ d'application et définit la législation concernée (articles 2 à 4).

Le chapitre 2 établit le principe de la suspension de la procédure des élections sociales à partir du trente-sixième jour après l'affichage de l'avis annonçant la date des élections (articles 5 et 6).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes juridiques supérieures.

Le chapitre 3 règle les conséquences de la suspension sur les procédures électorales en cours dans les entreprises. Les informations, décisions et opérations intervenant jusqu'au trente-cinquième jour inclus suivant l'affichage de l'avis annonçant la date des élections (x+35) sont finalisées et acquises, à moins qu'elles ne soient directement liées à la date des élections (articles 7 à 10). Toutes les opérations réalisées après cette date sont nulles, à moins qu'elles ne concernent l'arrêt de la procédure électorale dans l'entreprise (articles 11 et 13). La proposition règle l'effet de la suspension sur les conditions d'électorat des intérimaires (article 12). Les conseils d'entreprise et les comités pour la prévention et la protection au travail existants continuent à fonctionner jusqu'à la date d'installation des nouveaux organes (article 14). Le respect des conditions d'éligibilité est vérifié au regard de la date des élections initialement prévue (article 15).

Le chapitre 4 règle les conséquences de la suspension sur la protection particulière contre le licenciement des délégués du personnel et des candidats-délégués du personnel (articles 16 à 19).

Le chapitre 5 règle l'entrée en vigueur. La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 17 mars 2020 (article 20).

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

4. Le délégué a déclaré que l'avis du Conseil National du Travail est requis non seulement pour déterminer la date jusqu'à laquelle s'applique la suspension de la procédure électorale, mais également pour fixer la nouvelle date des élections et les modalités de reprise de la procédure. Il convient de le préciser encore explicitement dans l'article 6 de la proposition.

Article 8

5. Dans la mesure où l'arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 'concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux' a également des effets pour les décisions judiciaires qui découlent, le cas échéant, des opérations réalisées jusqu'au jour x+35, il est recommandé de préciser la connexité entre cet arrêté et la proposition à l'examen au cours des travaux parlementaires relatifs à cette dernière.

Article 9

6. L'article 9 de la proposition dispose que tous les accords qui ont été conclus au niveau de l'entreprise dans les délais visés à l'article 7 sont définitivement acquis, à l'exception des accords *qui sont devenus sans objet* ² parce qu'ils sont explicitement liés aux conséquences de la pandémie du coronavirus COVID-19 et que ces derniers accords perdent d'office leur valeur, à moins que les parties concernées par ces accords n'en conviennent autrement.

Il y a lieu d'examiner, dans un souci de sécurité juridique, si la notion d'« accords » ne doit pas être précisée davantage, par exemple en ce qui concerne la forme sous laquelle se présentent ces accords. En outre, il faut vérifier que le fait d'être ou non explicitement « liés aux conséquences de la pandémie du coronavirus COVID-19 » constitue un critère offrant une sécurité juridique suffisante pour déterminer la validité de ces accords. Par ailleurs, il ressort des développements relatifs à l'article 9 de la proposition qu'il est également possible que sur la base du critère invoqué, seule un élément déterminé d'un accord ne soit plus valable. Enfin, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les accords « validés » peuvent déroger aux règles contenues dans la proposition. L'article 9 de la proposition devra faire l'objet d'un examen complémentaire au regard des considérations qui précèdent.

Article 20

7. L'article 20 de la proposition dispose que la loi envisagée produit ses effets le 17 mars 2020.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ³. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁴.

En l'espèce, on peut admettre que la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, à savoir assurer une organisation correcte et juridiquement sûre

² Ces termes n'apparaissent pas dans le texte français du projet.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 4 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

des élections sociales et garantir les intérêts respectifs des parties concernées pendant la pandémie du coronavirus COVID-19. En outre, la date du 17 mars 2020 correspond à la date à laquelle la décision de suspension générale des procédures électorales dans les entreprises a été prise et publiée.

La rétroactivité de la proposition de loi est dès lors admissible.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME