KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 13e juli 1967 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 3, vierde lid, 5, 15, tweede lid, en 17 van de wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen", heeft de 25e juli 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 13 juillet 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 3, alinéa 4, 5, 15, alinéa 2 et 17 de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises", a donné le 25 juillet 1967 l'avis suivant :

Luidens de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp zijn de in dat artikel genoemde personen uitgesloten van "het toepassingsgebied der bepalingan van hoofdstuk III van de wet van 28 juni 1966".

In artikel 3 van het ontwerp is niet meer opgenomen de bepaling die wel voorkomt in het overeenkomstige artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 oktober 1962 en volgens welke de werkgevers die uitsluitend in artikel 1 van het ontwerp genoemde werknemers te werk stellen, de sluiting van hun onderneming ter kennis moeten brengen van de betrokken overheden, instellingen en werknemers. Deze werkgevers moeten daarentegen geen inlichtingen mededelen aan het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers (artikelen 7, tweede lid, en 11).

Uit deze bepalingen blijkt, dat in de opvatting van de Regering de in artikel 1 van het ontwerp genoemde werknemers alleen uitgesloten zijn van het recht op de door de wet verleende sluitingsvergoeding, maar dat de werkgevers van die werknemers daarentegen de hun door de wet opgelegde verplichting van informatie moeten nakomen.

Deze opvatting vindt ongetwijfeld steun in de wet van 28 juni 1966.

Luidens artikel 5 van de wet, dat de rechtsgrond van artikel 1 van het ontwerp vormt, kan de Koning beslissen dat bepaalde werknemers "niet genieten van de bepalingen van deze wet".

.../...

Niettegenstaande deze laatste termen een algemene draagwijdte hebben, is de betekenis van dit artikel toch beperkt. Het komt immers voor in hoofdstuk III van de wet, dat uitsluitend over de sluitingsvergoeding handelt, en niet in hoofdstuk I, dat het toepassingsgebied bepaalt. Bovendien kan de Koning alleen beslissen welke werknemers het voordeel van de wet niet genieten, doch kan hij op grond van artikel 5 niet bepalen, dat sommige categorieën van werkgevers niet vallen onder het toepassingsgebied van de wet zoals het in hoofdstuk I is omschreven.

Terecht kan derhalve worden gesteld dat de werkgevers van de met toepassing van artikel 5 uitgesloten werknemers, onder de wet blijven vallen en inzonderheid de informatieplicht die door hoofdstuk II is opgelegd, moeten nakomen.

\+

\+ \+

Luidens artikel 1, 1°, van het ontwerp hebben geen aanspraak op sluitingsvergoeding "de personeelsleden van het Rijk, van de provincies en de gemeenten en van de openbare instelling of van de instellingen van openbaar nut welke er onder ressorteren".

Deze bepaling impliceert, dat de overheidsdienste pricipieel wel onder de wet op de sluiting van de ondernemingen vallen, zoniet is het overbodig het personeel ervan uit het toepassingsgebied van sommige bepalingen te sluiten.

Artikel 1 van de wet bepaalt dat deze "geldt met betrekking tot ondernemingen waar gedurende het laatst verlopen kalenderjaar gemiddeld ten minste vijftig werknemers tewerkgesteld waren".

Hieruit volgt vooreerst dat de wet hoogstens toepassing zou kunnen vinden op overheidsdiensten die contractueel in dienst genomen personeel te werk stellen. Want luidens artikel 2, derde lid, van de wet wordt als werknemer beschouwd "degene die tewerkgesteld is krachtens een arbeidsovereenkomst of een leerovereenkomst".

Vervolgens rijst de vraag of bepaalde overheidsdiensten als "onderneming" kunnen worden aangemerkt.

Dit probleem heeft kennelijk niet de aandacht van de wetgever gehad, toen hij de wetgeving op de sluiting van ondernemingen besprak. Want tijdens de voorbereiding van de desbetreffende wet van 27 juni 1960 door de Senaatscommissie is een vraag van een commissielid "of de overheidsdiensten onder de wet vallen en of hun personeel het voordeel ervan hebben" onbeantwoord gebleven (Senaat, 1959-1960, Gedr. St. nr. 288, blz. 3).

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 28 juni 1966 luidt :

"Voor de toepassing van deze wet geldt als onderneming de technische bedrijfseenheid bedoeld in artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven".

.../...

De bedoeling van de wetgever is dus kennelijk geweest aan deze wet hetzelfde toepassingsgebied te geven als aan de wet op de ondernemingsraden.

In het Kamerverslag over de wet van 20 september 1948 werd eerst opgemerkt dat de in die wet bedoelde raden alleen werden ingesteld "voor de privaatsector van het bedrijfsleven" en niet voor "de sector van het collectief bedrijfsleven" of "de openbare diensten van economische aard" (Kamer, 1947-1948, Gedr. St. nr. 511, blz. 13).

Bij de bespreking van artikel 14, dat in de oprichting van ondernemingsraden voorziet, merkte de verslaggever niettemin op dat "geen onderscheid (werd) gemaakt tussen private ondernemingen en openbare diensten". Na eraan te hebben herinnerd dat, volgens de memorie van toelichting, de onderneming is "een organisatie voor voortbrenging van economisch nut", beantwoordde hij de vraag of "de openbare diensten onder die uitgebreide betekenis vallen" als volgt :

"Hier dient een onderscheid gemaakt tussen de overheidsorganen en de beheerdiensten. Zo het wenselijk blijkt de wet toe te passen op de administratiediensten der openbare zaken, lijkt het bijna niet denkbaar dat de Staat een deel van zijn soevereiniteit, wat men in publiekrecht het "imperium" noemt, dit wil zeggen de hoge macht die zijn functie kenmerkt, zou afstaan.

De wet zou toepasselijk zijn op de organen van beheer van het collectief patrimonium, die kunnen gerangschikt worden onder het begrip "organisatie van voortbrenging van economisch nut". Hij zou, in geen enkel geval, een deel van zijn soevereine macht overdragen in handen van de ondernemingsraad" (blz. 41).

Deze opvatting werd in de vergadering van de Kamer bijgetreden door kamerlid Harmel (Kamer, 1947-1948, Hand. 18 juni 1948, blz. 3).

In het aanvullend verslag van de Kamercommissie werd evenwel op die mening teruggekomen. Hierin werd gesteld :

"De Commissie is van mening, dat uit de tekst van artikel 14 blijkt dat de private ondernemingen aan de wet onderworpen zijn. Er bestaat dus geen verplichting om in de openbare diensten ondernemingsraden op te richten in de zin voorzien bij dit ontwerp. Het ontwerp houdt echter een principiële goedkeuring in die, volgens de opvatting van de Commissie, de Regering moet aanzetten de oprichting van de ondernemingsraden in gunstige overweging te nemen, volgens bijzondere modaliteiten ingegeven door de in het verslag gemaakte opmerkingen" (Kamer, 1947-1948, Gedr. St. nr. 593, blz. 2). Deze stelling werd in het Senaatsverslag uitdrukkelijk bevestigd (Senaat, 1947-1948, Gedr. St. nr. 489, blz.14)

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 september 1948 blijkt dus duidelijk, dat hoewel in de opvatting van de wetgever bepaalde openbare diensten met economisch doel wel als ondernemingen kunnen worden aangemerkt, de wetgeving op de ondernemingsraden niettemin geen toepassing vindt op de overheidsdiensten.

Hieruit kan worden afgeleid dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest de wetgeving op de sluiting van ondernemingen op de overheidsdiensten toe te passen, wat overigens in overeenstemming is met de algemene opzet van die wetgeving.

.../...

Artikel 1, 1°, van het ontwerp kan dus zonder bezwaar worden geschrapt.

\+
\+ +

In de Franse versie van artikel 3, evenals in die van artikel 7, eerste lid, leze men "en vertu de" in plaats van "conformément à".

\+
\+ +

In de Nederlanse versie van artikel 4, 2°, leze men"vakbondsafvaardiging" in plaats van "syndicale afvaardiging".

\+
\+ +

De bepaling van artikel 8, volgens welke de werkgever kennis van de sluiting van zijn onderneming aan het Fonds moet geven, is overbodig, aangezien die verplichting reeds in artikel 17 van de wet is ingeschreven.

Men schrappe derhalve artikel 8 en leze de inleidende zin van artikel 9 als volgt :

"In geval van sluiting van zijn onderneming geeft de werkgever aan het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers, kennis van de volgende inlichtingen : ...".

\+
\+ +

.../.

In artikel 10, tweede lid, kan de opsomming "a, b, c, d en e" zonder bezwaar wegvallen.

\+

\+ +

Artikel 14 van het ontwerp is een overbodige herhaling van artikel 17, tweede lid, van de wet en kan derhalve worden geschrapt.

\+

\+ +

In de Nederlandse versie van artikel 15 leze men "Opgeheven worden" in plaats van "Worden opgeheven".

Bovendien wordt voor het bepaalde onder 16° van dit artikel de volgende redactie aanbevolen :

"16° de artikelen 31 tot 33 die titel VI vormen van de beslissingen van 5 juli 1963 en van 28 november 1963 van het Nationaal Paritair Comité voor de ondernemingen voor buitenlandse handel en maritieme kantoren tot vaststelling van de algemene arbeidsvoorwaarden in de ondernemingen welke onder zijn bevoegdheid vallen, algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 26 februari 1964".

Aux termes de la phrase liminaire de l'article ler du projet, les personnes dont il est question dans cet article "sont exclues du champ d'application des dispositions du chapitre III de la loi du 28 juin 1966".

L'article 3 du projet ne reprend plus la disposition correspondante qui figure à l'article ler de l'arrêté royal du 12 octobre 1962, selon laquelle les employeurs qui occupent exclusivement des travailleurs mentionnés à l'article ler du projet sont tenus d'informer les autorités, organismes et travailleurs intéressés, de la fermeture de leur entreprise. Ces employeurs, en revanche, ne doivent pas communiquer d'informations au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (articles 7, alinéa 2 et 11).

Il ressort de ces dispositions que, dans la conception du Gouvernement, les travailleurs dont il est question à l'article ler du projet sont uniquement exclus du droit à l'indemnité de licenciement mais que, de leur côté, ceux qui emploient ces travailleurs sont tenus de l'obligation d'informer imposée par la loi.

Cette conception trouve incontestablement un appui dans la loi du 28 juin 1966.

Suivant l'article 5 de la loi, qui constitue le fondement légal de l'article ler du projet, le Roi peut décider que certains travailleurs "ne bénéficient pas des dispositions de la présente loi".

.../...

Nonobstant la généralité de ces derniers termes, l'article n'a qu'une portée limitée. Il figure en effet au chapitre III de la loi qui a exclusivement trait à l'indemnité de licenciement , et non pas au chapitre Ier qui détermine le champ d'application de la loi. En outre, le Roi n'a que le pouvoir de décider quels travailleurs ne sont pas admissibles au bénéfice de la loi; il ne peut prévoir en se fondant sur l'article 5 que le champ d'application de la loi, tel qu'il est défini au chapitre Ier, ne s'étend pas à certaines catégories de travailleurs.

Il est dès lors permis d'affirmer que les employeurs des travailleurs exclus en application de l'article 5 restent soumis à la loi et qu'ils sont tenus de s'acquitter du devoir d'information que leur impose le chapitre II.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 1er, 1°, du projet, n'ont pas droit à l'indemnité de licenciement "les agents de l'Etat, des provinces et des communes et des établissements publics ou organismes d'intérêt public qui en dépendent".

Cette disposition implique que les administrations publiques, en principe, tombent sous la loi relative à la fermeture d'entreprises, sinon il est superflu d'exclure leur personnel du champ d'application de certaines de ses dispositions.

L'article 1er de la loi dispose qu'elle "s'applique aux entreprises qui occupaient en moyenne, au cours de la dernière année civile écoulée, au moins cinquante travailleurs".

Il s'ensuit, d'abord, que la loi ne pourrait tout au plus trouver à s'appliquer qu'aux administrations publiques occupant du personnel engagé contractuellement. Car, aux termes de l'article 2, alinéa 3, est considérée comme travailleur "la personne qui est occupée en vertu d'un contrat de louage de travail ou d'apprentissage".

La question est en outre de savoir si certaines administrations publiques peuvent être considérées comme une "entreprise" ?

Ce problème n'a manifestement pas retenu l'attention du législateur lors des discussions concernant la législation sur la fermeture d'entreprises. En effet, la question formulée par un commissaire au cours des travaux préparatoires de la loi du 27 juin 1960 en commission du Sénat, de savoir "si les administrations publiques sont visées par la loi et si leur personnel en profitera" resta sans réponse (Sénat, 1959-1960, Doc. parl. n°288, p. 3).

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 28 juin 1966 est ainsi conçu : Pour l'application de la présente loi il faut entendre par entreprise l'unité technique d'exploitation visée à l'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie".

Le législateur a donc manifestement entendu donner à cette loi le même champ d'application qu'à la loi sur les conseils d'entreprises.

Dans le rapport de la Chambre relatif à la loi du 20 septembre 1948, il fut d'abord observé que les conseils visés par cette loi étaient institués uniquement "pour le secteur privé de l'économie" et non pour "le secteur de l'économie collective", ni pour "les services publics d'essence économique" (Chambre, 1947-1948, Doc. parl. N° 511, p. 13).

Lors de la discussion de l'article 14 qui prévoit l'institution des conseils d'entreprises, le rapporteur observa néanmoins "qu'il ne (fut) pas fait de distinction entre entreprises privées et services collectifs"; Après avoir rappelé que, selon l'exposé des motifs, l'entreprise est "une organisation de production d'utilité économique", il apporta à la question de savoir si "les services publics entrent sous cette interprétation extensive" la réponse suivante :

"Il importe de distinguer ici entre les organes d'autorité et les services de gestion. S'il apparaît souhaitable d'appliquer la loi aux services d'administration des choses, il paraît peu convenable que l'Etat puisse se dessaisir d'une parcelle de sa souveraineté, de ce qu'en droit public on appelle l'"imperium", c'est-à-dire le pouvoir éminent qui caractérise sa fonction.

La loi s'appliquerait aux organes de gestion du patrimoine collectif, rentrant sous le concept "organisation de production d'utilité économique". Elle ne pourrait en aucun cas aliéner entre les mains du conseil d'entreprise une partie du pouvoir souverain" (p.41).

.../...

Ce point de vue fut partagé par M. HARMEL en séance de la Chambre (Chambre, 1947-1948, Ann. 18 juin 1948, p. 3).

Mais, revenant sur cette opinion, le rapport complémentaire de la commission de la Chambre, dit :

"La Commission est d'avis que le texte de l'article 14 implique l'assujetissement des entreprises privées. Il n'y a donc pas obligation de créer dans les services publics des conseils d'entreprises, au sens où le présent projet les fixerait. Le projet constitue cependant une approbation de principe qui, dans la pensée de la Commission, doit engager le Gouvernement à envisager favorablement l'institution des conseils d'entreprises, selon des modalités particulières, en s'inspirant des observations présentées au rapport" (Chambre, 1947-1948, Doc. parl. n° 593, p. 2). Cette thèse fut expressément confirmée dans le rapport du Sénat (Sénat, 1947-1948, Doc. parl. n° 489, p. 14).

Il se dégage ainsi clairement des travaux préparatoires de la loi du 20 septembre 1948 que si, dans l'esprit du législateur, certains services publics d'essence économique sont susceptibles d'être considérés comme des entreprises, la législation sur les conseils d'entreprises n'est cependant pas applicable aux administrations publiques.

Il peut être conclu de là que le législateur n'a pas entendu appliquer la législation relative à la fermeture d'entreprises aux administrations publiques, ce qui est du reste conforme à l'économie générale de cette législation.

Dès lors, l'article 1er, 1°, du projet peut être omis sans inconvénient.

\+

\+ \+

A l'article 3 comme à l'article 7, alinéa 1er, il convient de dire "en vertu de" au lieu de "conformément".

+

+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 4, 2°, le terme "vakbondsafvaardiging" devrait se substituer à "syndicale afvaardiging".

+

+ +

La disposition de l'article 8 selon laquelle l'employeur doit informer le Fonds de la fermeture de son entreprise est superflue, cette obligation étant déjà inscrite à l'article 17 de la loi.

L'article 8 peut donc être supprimé et la phrase liminaire de l'article 9 devrait se lire comme suit :

"En cas de fermeture de son entreprise l'employeur communique au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises les informations suivantes : ... ".

+

+ +

A l'article 10, alinéa 2, l'énumération "a, b, c, d et e" peut être omise sans inconvénient.

+

+ +

L'article 14 fait double emploi avec l'article 17, alinéa 2, de la loi et peut, dès lors, être omis.

+

+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 15, il convient de dire "Opgeheven worden" au lieu de "Worden opgeheven".

En outre, il est suggéré de rédiger le 16° de cet article ainsi qu'il suit :

"16° les articles 31 à 33 qui forment le titre VI des décisions du 5 juillet 1963 et du 28 novembre 1963 de la Commission paritaire nationale des entreprises de commerce extérieur et des bureaux maritimes fixant les conditions générales de travail dans les entreprises ressortissant à sa compétence, rendues obligatoires par l'arrêté royal du 26 février 1964".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
J.COYETTE, staatsraden,
Ch.SMOLDERS,
P.DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J.DE MEYER, assessoren de la section de législation,
G.DE LEUZE, adjunct-griffier,

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,
J.COYETTE, conseillers d'Etat,
Ch.SMOLDERS,
P.DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J.DE MEYER,
G.DE LEUZE, greffier adjoint,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.H. LENAERTS, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M.H. LENAERTS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, G.DE LEUZE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT, F.LEPAGE.