



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.635/1
van 4 juli 2022

avis 71.635/1
du 4 juillet 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling en van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag, teneinde de regels met betrekking tot de bescherming van de werkgelegenheid bij collectief ontslag te verfijnen' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1928/001)

une proposition de loi 'modifiant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi et l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs, afin d'affiner les règles en matière de protection de l'emploi en cas de licenciement collectif' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1928/001)

Op 3 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling en van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag, teneinde de regels met betrekking tot de bescherming van de werkgelegenheid bij collectief ontslag te verfijnen’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1928/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 30 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2022.

*

Le 3 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi et l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs, afin d'affiner les règles en matière de protection de l'emploi en cas de licenciement collectif’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1928/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 30 juin 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juillet 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot het wijzigen van een aantal bepalingen van hoofdstuk VII van de wet van 13 februari 1998 ‘houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling’, ook de “wet-Renault” genoemd, en van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 ‘betreffende het collectief ontslag’, teneinde de regels met betrekking tot de bescherming van de werkgelegenheid bij collectief ontslag te verfijnen. Meer in het bijzonder beoogt het wetsvoorstel om de onderaannemers en medecontractanten te betrekken bij het proces van collectief ontslag, de mogelijkheid om een sociaal bemiddelaar aan te stellen te verruimen, de uitwerking van een sociaal plan verplicht te maken en te voorzien in het verstrekken van inlichtingen over het collectief ontslag aan het parlement.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In het wetsvoorstel komen de begrippen “onderaannemers” en “medecontractanten” voor zonder dat deze evenwel nader worden omschreven. Tevens worden een aantal omzetcriteria vermeld (zie het voorgestelde artikel 66, § 1, tweede lid, 5°, van de wet van 13 februari 1998; artikel 2, b), van het voorstel). Derhalve rijst de vraag of de omschrijving van het begrip “onderneming”, in artikel 62, 3°, van de wet van 13 februari 1998, op overeenkomstige wijze moet worden toegepast,² dan wel of de beoogde omzet louter op het niveau van de betrokken rechtspersoon³ moet worden beoordeeld. De tekst van het wetsvoorstel zou op dat punt moeten worden verduidelijkt.

4. In diverse onderdelen van het wetsvoorstel wordt verwezen naar specifieke federale overheidsdiensten of ambtenaren ervan.

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

² Krachtens artikel 62, 3°, van de wet van 13 februari 1998 moet onder het begrip “onderneming” worden verstaan “de technische bedrijfseenheid bedoeld in artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven; elke afdeling van de onderneming wordt met deze gelijkgesteld”. In artikel 14, § 1, tweede lid, 1°, van de voornoemde wet van 20 september 1948 wordt verwezen naar een technische bedrijfseenheid “bepaald in het kader van deze wet op grond van de economische en sociale criteria; in geval van twijfel primeren de sociale criteria”. Vraag is of de toepassing van voorwaarden inzake omzet steeds op voldoende duidelijke en rechtszekere wijze mogelijk zal zijn ten aanzien van een technische bedrijfseenheid (zie ook adv.RvS 71.634/1 dat de afdeling Wetgeving op hetzelfde ogenblik als het voorliggende advies uitbrengt over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, teneinde de toepassing van de wet-Renault uit te breiden tot de onderaannemers’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0968/001), opm. 3).

³ Of natuurlijke persoon, wanneer die optreedt als ondernemer en werkgever.

Met toepassing van artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, wanneer een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten of wanneer dit ingrijpen zijn reden vindt in het vrijwaren van de rechten van de burger.

In beginsel dienen de met de uitvoering van wetsbepalingen belaste organen op een generieke wijze te worden aangewezen. Een alternatief bestaat erin om aan de Koning de opdracht te verlenen om telkens de betrokken organen of personen aan te wijzen (bijvoorbeeld: “de door de Koning aan te wijzen dienst” of “de door de Koning op te richten cel”).

Om gelijkaardige redenen valt ook het aanwijzen van een individueel lid van de regering af te raden.

De tekst van het voorstel zal, waar nodig, in het licht van wat voorafgaat moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In het voorgestelde artikel 66, § 1, tweede lid, 5°, eerste lid, van de wet van 13 februari 1998 (artikel 2, b), van het voorstel), wordt melding gemaakt van “een per post aangetekend schrijven” (“lettre recommandée à la poste”).⁴ In andere onderdelen van de voorgestelde bepaling wordt dan weer melding gemaakt van een “aangetekend schrijven” (“lettre recommandée”) of van een “aangetekende zending” (“envoi recommandé”).⁵

Er zou, indien een inhoudelijk identiek begrip wordt beoogd, eenzelfde terminologie moeten worden gebruikt in alle onderdelen van het wetsvoorstel. Daarenboven zou die terminologie geen onduidelijkheid mogen laten bestaan over de precieze draagwijdte van de betrokken wijze van kennisgeving. Zo zou het duidelijk moeten zijn of evenzeer een elektronische kennisgeving wordt beoogd of niet. Indien wel degelijk ook een elektronische kennisgeving wordt beoogd, wordt beter telkens het begrip “aangetekende zending” gebruikt.⁶ In voorkomend geval worden dan ook het best nog andere bepalingen van de wet van 13 februari 1998, dan die welke het wetsvoorstel beoogt te wijzigen, in die zin aangepast.⁷

⁴ Zie ook het voorgestelde artikel 70, derde lid, van de wet van 13 februari 1998 (artikel 3 van het voorstel)

⁵ Zie resp. het voorgestelde artikel 66, § 1, tweede lid, 5°, derde lid en vierde lid, van de wet van 13 februari 1998.

⁶ Zie ook, voor een expliciete bepaling op dat vlak, het bepaalde in artikel XII.25, § 7, van het Wetboek van economisch recht.

⁷ Zie bijv. het bestaande artikel 66, § 2, van de wet van 13 februari 1998.

6. Met de zinsnede “aan het werk zijn” (“exercent”) in het voorgestelde artikel 66, § 1, tweede lid, 5°, eerste lid, tweede streepje, van de wet van 13 februari 1998, wordt wellicht bedoeld dat de betrokkenen “hun activiteiten uitoefenen”. Het verdient aanbeveling om de tekst van de voorgestelde bepaling in die zin te verduidelijken.

Artikel 3

7. Het is niet duidelijk wat de rechtsgevolgen zijn indien de betrokkenen niet of niet tijdig overgaan tot het uitwerken van een sociaal plan of indien daarover geen akkoord wordt bereikt. Het is raadzaam om dit te verduidelijken in de tekst van de voorgestelde bepaling.

Artikel 4

8. In de mate dat het de bedoeling zou zijn om uitsluitend de Kamer van volksvertegenwoordigers te informeren, vervange men in het voorgestelde artikel 6, vierde lid, van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 de woorden “het Parlement” door de woorden “de Kamer van volksvertegenwoordigers”.

Eenzelfde redactionele aanpassing dient dan te gebeuren in het voorgestelde artikel 7, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 (artikel 5 van het voorstel).

Artikel 6

9. In artikel 6 van het wetsvoorstel wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om “de bepalingen in de artikelen 4 en 5 [op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen] bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de Koning hiermee enkel de formele toelating krijgt om de desbetreffende onderdelen aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions du chapitre VII de la loi du 13 février 1998 'portant des dispositions en faveur de l'emploi', également dénommée la « loi Renault », et de l'arrêté royal du 24 mai 1976 'sur les licenciements collectifs', afin d'affiner les règles en matière de protection de l'emploi en cas de licenciement collectif. La proposition de loi vise plus particulièrement à associer les sous-traitants et les cocontractants à la procédure de licenciement collectif, à élargir la possibilité de désigner un conciliateur social, à rendre obligatoire l'élaboration d'un plan social et à prévoir la transmission d'informations relatives au licenciement collectif au Parlement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Les notions de « sous-traitants » et de « cocontractants » apparaissent dans la proposition de loi sans être cependant précisées. En outre, la proposition mentionne un certain nombre de critères concernant le chiffre d'affaires (voir l'article 66, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, proposé, de la loi du 13 février 1998; article 2, b), de la proposition). La question se pose dès lors de savoir si la définition de la notion d'« entreprise » inscrite à l'article 62, 3^o, de la loi du 13 février 1998 doit être appliquée par analogie ², ou si le chiffre d'affaires visé doit être apprécié simplement au niveau de la personne morale concernée ³. Le texte de la proposition de loi devrait être précisé sur ce point.

4. Diverses dispositions de la proposition de loi visent des services publics fédéraux spécifiques ou des agents de ceux-ci.

En application de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler

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

² En vertu de l'article 62, 3^o, de la loi du 13 février 1998, il faut comprendre par la notion d'« entreprise » « l'unité technique d'exploitation visée à l'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie; chacune des divisions de l'entreprise est assimilée à celle-ci ». L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 20 septembre 1948 précitée fait référence à une unité technique d'exploitation, « définie dans le cadre de la présente loi à partir des critères économiques et sociaux; en cas de doute, ces derniers prévalent ». La question se pose de savoir si l'application des conditions en matière de chiffre d'affaires sera toujours possible de manière suffisamment claire et avec toute la sécurité juridique nécessaire à l'égard d'une unité technique d'exploitation (voir également l'avis C.E. 71.634/1 que la section de législation donne au même moment que le présent avis sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, visant à élargir l'application de la loi Renault aux sous-traitants' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0968/001), observation 3).

³ Ou la personne physique, lorsque celle-ci intervient en tant qu'entrepreneur et employeur.

l'organisation et le fonctionnement des services administratifs. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, lorsqu'une norme supérieure l'y oblige ou lorsque cette intervention est motivée par la préservation des droits du citoyen.

En principe, les organes chargés de l'exécution des dispositions légales doivent être désignés d'une manière générique. Une autre solution consiste à charger le Roi de désigner chaque fois les organes ou les personnes concernés (par exemple « le service à désigner par le Roi » ou « la cellule à créer par le Roi »).

Pour des motifs similaires, il est aussi déconseillé de désigner un membre individuel du gouvernement.

Au besoin, il conviendra d'adapter le texte de la proposition à la lumière de ce qui précède.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. L'article 66, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 13 février 1998 (article 2, b), de la proposition) fait mention d'une « lettre recommandée à la poste » (« een per post aangetekend schrijven »)⁴. D'autres subdivisions de la disposition proposée font, pour leur part, mention d'une « lettre recommandée » (« aangetekend schrijven ») ou d'un « envoi recommandé » (« aangetekende zending »)⁵.

Si une notion au contenu identique est visée, il y aurait lieu d'utiliser une terminologie uniforme dans toutes les dispositions de la proposition de loi. En outre, cette terminologie ne devrait pas laisser subsister de doute quant à la portée exacte du mode de notification concerné. Ainsi, il devrait apparaître clairement si une notification électronique est également visée ou non. Si tel est effectivement le cas, mieux vaudrait utiliser chaque fois la notion d'« envoi recommandé »⁶. Le cas échéant, mieux vaudrait dès lors adapter en ce sens également des dispositions de la loi du 13 février 1998 autres que celles que la proposition de loi envisage de modifier⁷.

⁴ Voir aussi l'article 70, alinéa 3, proposé, de la loi du 13 février 1998 (article 3 de la proposition).

⁵ Voir respectivement l'article 66, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, alinéa 3 et alinéa 4, proposé, de la loi du 13 février 1998.

⁶ Voir également, pour une disposition explicite en la matière, l'article XII.25, § 7, du Code de droit économique.

⁷ Voir par exemple l'article 66, § 2, actuel, de la loi du 13 février 1998.

6. À l'article 66, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, proposé, de la loi du 13 février 1998, on entend sans doute par le mot « exercent » (« aan het werk zijn ») que les intéressés « exercent leurs activités ». Il est recommandé de préciser le texte de la disposition proposée en ce sens.

Article 3

7. On n'aperçoit pas clairement quels sont les effets juridiques si les intéressés ne procèdent pas ou procèdent tardivement à l'élaboration d'un plan social ou s'il n'y a pas d'accord à ce sujet. Il est conseillé de préciser ces effets dans le texte de la disposition proposée.

Article 4

8. Dans la mesure où l'intention serait d'informer uniquement la Chambre des représentants, on remplacera à l'article 6, alinéa 4, proposé, de l'arrêté royal du 24 mai 1976 les mots « le Parlement » par les mots « la Chambre des représentants ».

Le même ajustement rédactionnel doit alors être opéré à l'article 7, alinéa 5, proposé, de l'arrêté royal du 24 mai 1976 (article 5 de la proposition).

Article 6

9. L'article 6 de la proposition de loi habilite le Roi à « abroger, modifier, compléter ou remplacer par voie d'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres les dispositions des articles 4 et 5 ».

Il convient de rappeler sur ce point que, ce faisant, seule est conférée au Roi une autorisation formelle en vue d'adapter les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME