RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.242/1
van 27 december 2024

over

een wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling teneinde de werknemers van onderaannemers en toeleveranciers dezelfde wettelijke bescherming te bieden als de werknemers van het bedrijf dat een herstructurering ondergaat’ (*Parl. St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0437/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.242/1
du 27 décembre 2024

sur

une proposition de loi ‘étendant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l’emploi afin d’offrir au personnel des sous-traitants et des fournisseurs d’une entreprise en restructuration la même protection légale que celle dont bénéficient les travailleurs de cette entreprise’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0437/001)

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

Op 27 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot uitbreiding van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling teneinde de werknemers van onderaannemers en toeleveranciers dezelfde wettelijke bescherming te bieden als de werknemers van het bedrijf dat een herstructurering ondergaat' (*Parl. St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0437/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2024.

*

Le 27 novembre 2024, 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 trente jours, sur une proposition de loi 'étendant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi afin d'offrir au personnel des sous-traitants et des fournisseurs d'une entreprise en restructuration la même protection légale que celle dont bénéficient les travailleurs de cette entreprise' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0437/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 17 décembre 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D'ESPALLIER, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2024.

*

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

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

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel 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. Meer in het bijzonder beoogt het wetsvoorstel om de onderaannemers en medecontractanten en hun werknemers te betrekken bij de procedure van een collectief ontslag, wanneer zij hiervan negatieve gevolgen kunnen ondervinden.

VORMVEREISTEN

3. Naar luid van artikel 7 van richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 'betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag', delen de lidstaten de Europese Commissie de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder de betreffende richtlijn vallende gebied vaststellen. Overeenkomstig de genoemde bepaling moeten de door de wetgever aangenomen wijzigingen worden medegedeeld aan de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In de voorgestelde bepaling wordt een aantal omzetcijfers vermeld met het oog op het afbakenen van de bedoelde onderaannemers en medecontractanten. De vraag rijst of de toepassing van deze voorwaarde steeds op voldoende duidelijke en rechtszekere wijze mogelijk zal zijn. Zo is het onvoldoende zeker of de omschrijving van het begrip "onderneming", in artikel 62, 3°, van de wet van 13 februari 1998, op overeenkomstige wijze moet worden toegepast, dan wel of de beoogde omzet louter op het niveau van de betrokken rechtspersoon[2] moet worden beoordeeld. De tekst van het wetsvoorstel zou op dat punt moeten worden verduidelijkt.

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

[2] Of natuurlijke persoon, wanneer die optreedt als ondernemer en werkgever.

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

5. Met de zinsnede "aan het werk zijn" ("en exercice") in het voorgestelde artikel 62, 6°, 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

6. De huidige tekst van artikel 66, § 1, eerste lid, van de wet van 13 februari 1998 vereist dat de werkgever die tot collectief ontslag wil overgaan, rekening houdt met de relevante informatie- en raadplegingsverplichtingen die voortvloeien uit een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in de Nationale Arbeidsraad (NAR). Artikel 3, a), van het wetsvoorstel voegt hieraan de verplichting toe om in dit verband ook rekening te houden met de aanbevelingen van de NAR.

Dergelijke aanbevelingen hebben op zichzelf echter geen bindende kracht in de rechtsorde en maken geen wetskrachtige noch reglementaire akte uit. Ze zijn evenmin omgeven met de waarborgen die wel gelden voor klassieke regelgeving op vlak van bijvoorbeeld de bekendmaking overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet. Ook moet erop gewezen worden dat, blijkens de toelichting, in de eerste plaats aanbeveling nr. 28 van 17 december 2019 beoogd wordt, terwijl de hierin opgenomen punten niet als normatieve bepalingen zijn geredigeerd.

Bovendien staat dergelijke handelswijze haaks op de structuur van artikel 51 van de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités', dat "de hiërarchie van de bronnen der verbintenissen in de arbeidsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers" bevat. Deze bepaling voorziet wel in de verbindende kracht van de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de NAR, maar niet in deze van de aanbevelingen van de NAR. Meer zelfs, waar de totstandkoming van collectieve arbeidsovereenkomsten binnen de NAR, evenals de inhoud, bekendmaking en duur hiervan, omgeven is met wettelijke waarborgen,[3] ontbreken gelijkaardige waarborgen wat betreft de aanbevelingen van de NAR.

De Raad van State adviseert dan ook met klem om af te zien van dergelijke werkwijze. Indien de wetgever zich de inhoud van de relevante aanbevelingen eigen wil maken, moet dit gebeuren in de tekst van het wetsvoorstel zelf onder de vorm van dwingende en als zodanig geformuleerde voorschriften.

[3] Zie met name artikel 5*bis* van de wet van 29 mei 1952 'tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad' en de artikelen 5, 14 tot 16, 18, en 24 tot 25 van de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités'.

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

7. Uit de toelichting blijkt dat de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is om ervoor te zorgen "dat ook de werknemers van toeleveranciers dezelfde wettelijke bescherming genieten als de werknemers van het bedrijf dat een herstructurering ondergaat". Dit doet de vraag rijzen of het ook de bedoeling is van de indieners van het voorstel dat een werknemer die ontslagen wordt door een onderaannemer of toeleverancier beroep kan doen op de sanctieregeling, die vervat ligt in de artikelen 67 tot 69 van de wet van 13 februari 1998, in geval van miskenning van de informatie- en raadplegingsprocedure. Indien dit het geval is, zal dit duidelijk uit de tekst moeten blijken en zal onder meer ook gewaakt moeten worden over het respecteren van het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van ondernemen.[4]

*

[4] Vgl. advies 77.240/1 dat de afdeling Wetgeving gelijktijdig met het voorliggende advies uitbrengt over het voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, teneinde bij collectief ontslag de informatie- en raadplegingsprocedure uit te breiden tot de onderaannemers en hun werknemers, en die werknemers alsook de uitzendkrachten beter te beschermen' (*Parl.St.* Kamer, 2024-25, nr. 56-0385/001).

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

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 ». La proposition de loi vise plus particulièrement à associer les sous-traitants et les cocontractants ainsi que leurs travailleurs à la procédure de licenciement collectif lorsque ceux-ci risquent d'en être impactés négativement.

FORMALITÉS

3. Aux termes de l'article 7 de la directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs', les États membres communiquent à la Commission européenne les dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive concernée. Conformément à la disposition précitée, les modifications adoptées par le législateur doivent être communiquées à la Commission européenne.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. La disposition proposée mentionne certains chiffres d'affaires dans le but de déterminer les sous-traitants et cocontractants visés. La question se pose de savoir si cette condition pourra toujours être appliquée avec suffisamment de clarté et avec une sécurité juridique suffisante. Ainsi, on n'aperçoit pas assez clairement si la définition de la notion d'« entreprise » inscrite à l'article 62, 3°, de la loi du 13 février 1998 doit être appliquée par analogie, ou si le chiffre d'affaires visé doit être apprécié simplement au niveau de la personne morale concernée [2]. Le texte de la proposition de loi devrait être précisé sur ce point.

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

[2] Ou personne physique, lorsque celle-ci intervient en tant qu'entrepreneur et employeur.

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

5. À l'article 62, 6°, proposé, de la loi du 13 février 1998, on entend probablement par les mots « en exercice » (« 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

6. Le texte actuel de l'article 66, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 13 février 1998 exige que l'employeur qui entend procéder à un licenciement collectif tienne compte des obligations d'information et de consultation pertinentes découlant d'une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail (CNT). L'article 3, a), de la proposition de loi y ajoute l'obligation de tenir également compte à cet égard des recommandations du CNT.

Toutefois, ces recommandations n'ont en elles-mêmes aucune force contraignante dans l'ordre juridique et ne constituent ni un acte législatif ni un acte réglementaire. Elles ne sont pas non plus entourées par les garanties qui s'appliquent à une règlementation classique, par exemple en matière de publication conformément à l'article 190 de la Constitution. Il faut aussi relever que, au regard des développements, c'est avant tout la recommandation n° 28 du 17 décembre 2019 qui est visée, alors que les points qui y sont repris ne sont pas rédigés comme des dispositions normatives.

En outre, pareil procédé va à l'encontre de la structure de l'article 51 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires', qui contient « la hiérarchie des sources des obligations dans les relations de travail entre employeurs et travailleurs ». Cette disposition prévoit bel et bien la force contraignante des conventions collectives de travail conclues au sein du CNT, mais pas celle des recommandations du CNT. De surcroît, alors que la conclusion des conventions collectives de travail au sein du CNT, ainsi que leur contenu, leur publication et leur durée sont encadrés par des garanties légales [3], des garanties analogues font défaut en ce qui concerne les recommandations du CNT.

Le Conseil d'État recommande dès lors instamment de renoncer à un tel procédé. Si le législateur veut faire sien le contenu des recommandations concernées, il doit le faire dans le texte même de la proposition de loi sous la forme de prescriptions contraignantes et formulées comme telles.

[3] Voir notamment l'article 5*bis* de la 'loi organique du Conseil national du Travail' du 29 mai 1952 et les articles 5, 14 à 16, 18, et 24 à 25 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires'.

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡

7. Il ressort des développements que l'objectif de la proposition de loi à l'examen est de veiller à ce que « le personnel des sous-traitants et des fournisseurs bénéficie de la même protection légale que celle accordée aux travailleurs de l'entreprise en restructuration ». La question se pose dès lors de savoir si l'intention des auteurs de la proposition est aussi qu'un travailleur licencié par un sous-traitant ou un fournisseur puisse faire appel au régime de sanctions inscrit dans les articles 67 à 69 de la loi du 13 février 1998 en cas de non-respect de la procédure d'information et de consultation. Si tel est le cas, on l'exprimera clairement dans le texte et on veillera également, entre autres, au respect du principe d'égalité et de la liberté d'entreprendre [4].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Marnix VAN DAMME

[4] Comparer avec l'avis 77.240/1 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi en vue d'étendre la procédure d'information et de consultation en matière de licenciements collectifs aux entreprises et aux travailleurs sous-traitants et de mieux protéger les travailleurs sous-traitants et les intérimaires' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0385/001) que la section de législation rend en même temps que le présent avis.

‡LW-BABZQBFDH-HHCECVT‡