



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.155/1
van 3 oktober 2022

avis 72.155/1
du 3 octobre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende diverse
arbeidsbepalingen’

un avant-projet de loi ‘portant
des dispositions diverses
relatives au travail’

Op 7 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 3 oktober 2022.

*

Le 7 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant des dispositions diverses relatives au travail’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 septembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 3 octobre 2022.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt diverse wijzigingen aan te brengen met betrekking tot het sluiten van ondernemingen.

Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe om in artikel 18 van de wet van 26 juni 2002 ‘betreffende de sluiting van de ondernemingen’ de referentieperiode van twaalf maanden voorafgaand aan, naargelang het geval, de datum van de sluiting of de datum van de verplaatsing van de exploitatiezetel of de fusie van de onderneming, te vervangen door een referentieperiode van achttien maanden. Die wijziging is van toepassing voor werknemers in ondernemingen waarvan “de wettelijke sluitingsdatum” na 30 juni 2022 valt (artikel 3).

Artikel 4 beoogt in artikel 38, § 3^{quindecies}, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’ de grenzen te wijzigen van het jaarloon waarvan de bijzondere compenserende bijdrage afhangt die verschuldigd is op de verbrekingsvergoeding van de werknemer en waarvan de opbrengst bestemd is voor het Fonds voor sluiting van ondernemingen. Daarnaast wordt in de bepaling een machtiging ingeschreven op grond waarvan de Koning de bedragen van de jaarlonen kan aanpassen. Deze wijzigingen treden in werking op 1 januari 2023 (artikel 5).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

2. Overeenkomstig de beginselen van de wetgevingstechniek moet het opschrift van een wet of een andere normatieve tekst duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn en in de mate van het mogelijke het concrete onderwerp van de regeling vermelden zodat dit onderwerp voor de lezer onmiddellijk duidelijk is.¹ Een algemene verwijzing naar “diverse arbeidsbepalingen” voldoet hier niet aan en zou het best worden vervangen door een meer specifieke omschrijving.

Aanhef

3. De vermeldingen in de aanhef van een besluit tot indiening van een wetsontwerp kunnen beperkt blijven.² Hiermee rekening houdend kan de aanhef van het ontworpen indieningsbesluit worden afgeslankt.

¹ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 14 en 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State, (www.raadvst-consetat.be), hierna de *Handleiding* genoemd.

² *Handleiding*, aanbevelingen nrs. 226 en 227, en model F 5.

Artikel 2

4. In artikel 2, 2°, van het voorontwerp, vervange men het woord “geschrapt” (“supprimé”) door het woord “opgeheven” (“abrogé”).³

Artikel 3

5. In artikel 3 van het voorontwerp wordt bepaald dat het ontworpen hoofdstuk 2 “van toepassing [is] voor werknemers in ondernemingen waarvan de wettelijke sluitingsdatum na 30 juni 2022 valt”.

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.⁴

Naast de terugwerkende kracht als dusdanig, moet ook de keuze voor de specifieke scharnierdatum van 30 juni 2022 kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Het voorontwerp zou in het licht van wat voorafgaat aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen en zo nodig kan worden overwogen om de memorie van toelichting bij het voorontwerp aan te vullen met de nodige verantwoording.

6. Afgezien van hetgeen onder randnummer 5 wordt opgemerkt, rijst de vraag of aan artikel 3 de bedoeling ten grondslag ligt om “de datum van de verplaatsing van de exploitatiezetel of de fusie van de onderneming” uit te sluiten van het toepassingsgebied van het ontworpen hoofdstuk. In het te wijzigen artikel 18, eerste lid, van de wet van 26 juni 2022 worden die data immers afzonderlijk vermeld.⁵ Dit wordt ter wille van de rechtszekerheid het best verduidelijkt.

³ Handleiding, aanbeveling nr. 105.

⁴ 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 14 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; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

⁵ Vgl. ook artikel 89, § 1, 1° en 2°, van de wet van 26 juni 2002, waarin de inwerkingtreding van de te wijzigen wet afzonderlijk is geregeld ten aanzien van enerzijds “de gevallen van sluiting van ondernemingen” en anderzijds “de gevallen van verplaatsing van de exploitatiezetel of van de fusie van de onderneming die gelijkgesteld wordt met een sluiting van de onderneming”.

Artikel 4

7. In de ontworpen aanvulling van artikel 38, § *3quindacies*, zevende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 4, 4°, van het voorontwerp), wordt met de zinsnede “de bedragen van de jaarlonen opgenomen in dit artikel” allicht bedoeld op de bedragen van de jaarlonen opgenomen in het tweede tot vierde lid van de te wijzigen paragraaf. In de ontworpen aanvulling zou dan ook moeten worden verwezen naar “deze paragraaf” in plaats van naar “dit artikel”.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend apporter diverses modifications relatives aux fermetures d'entreprises.

L'article 2 de l'avant-projet a pour objet de remplacer, dans l'article 18 de la loi du 26 juin 2002 'relative aux fermetures d'entreprises', la période de référence de douze mois qui précède, selon le cas, la date de la fermeture ou la date du déplacement du siège d'exploitation ou de la fusion de l'entreprise, par une période de référence de dix-huit mois. Cette modification s'applique aux travailleurs des entreprises dont « la date légale de fermeture » se situe après le 30 juin 2022 (article 3).

L'article 4 vise à modifier, dans l'article 38, § 3^{quindecies}, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', les plafonds du salaire annuel dont dépend la cotisation spéciale de compensation due sur l'indemnité de rupture du travailleur et dont le produit est affecté au Fonds de fermeture des entreprises. Par ailleurs, il est inscrit dans la disposition une habilitation permettant au Roi d'adapter les montants des salaires annuels. Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2023 (article 5).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

2. Conformément aux principes de légistique, l'intitulé d'une loi ou d'un autre texte normatif doit être clair, précis, complet et concis et mentionner, dans la mesure du possible, l'objet concret de la réglementation, de sorte que le lecteur puisse immédiatement le cerner ¹. Une référence générale à « des dispositions diverses relatives au travail » ne satisfait pas à ce principe et mieux vaudrait la remplacer par une description plus spécifique.

Préambule

3. Les mentions dans le préambule d'un arrêté de présentation d'un projet législatif, peuvent être limitées ². Compte tenu de cette recommandation, le préambule de l'arrêté de présentation en projet peut être abrégé.

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 14 et 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), ci-après en abrégé « *Guide de légistique* ».

² *Guide de légistique*, recommandations n^{os} 226 et 227, et le modèle F 5.

Article 2

4. À l'article 2, 2°, de l'avant-projet, on remplacera le mot « supprimé » (« geschrapt ») par le mot « abrogé » (« opgeheven »)³.

Article 3

5. L'article 3 de l'avant-projet dispose que le chapitre 2 en projet « s'applique aux travailleurs des entreprises dont la date légale de fermeture se situe après le 30 juin 2022 ».

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, à un degré 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 général⁴.

Outre l'effet rétroactif en tant que tel, le choix de la date charnière spécifique du 30 juin 2022 doit également pouvoir se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Compte tenu de ce qui précède, l'avant-projet devrait être soumis à un examen complémentaire et on pourrait, le cas échéant, envisager de compléter l'exposé des motifs de l'avant-projet par la justification nécessaire.

6. Indépendamment de l'observation formulée au point 5, la question se pose de savoir si l'article 3 a pour objet d'exclure « la date (...) du déplacement du siège d'exploitation ou de la fusion de l'entreprise » du champ d'application du chapitre en projet. En effet, ces dates sont mentionnées séparément dans l'article 18, alinéa 1^{er}, à modifier, de la loi du 26 juin 2022⁵. Mieux vaudrait le préciser dans un souci de sécurité juridique.

³ *Guide de légistique*, recommandation n° 105.

⁴ 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., 14 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; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

⁵ Voir également l'article 89, § 1^{er}, 1° et 2°, de la loi du 26 juin 2002 qui a réglé séparément l'entrée en vigueur de la loi à modifier en ce qui concerne, d'une part, « [les] cas de fermeture d'entreprise » et, d'autre part, « [les] cas de déplacement du siège d'exploitation ou de fusion de l'entreprise assimilés à une fermeture d'entreprise ».

Article 4

7. Dans l'ajout, en projet, à l'article 38, § 3*quindécies*, alinéa 7, de la loi du 29 juin 1981 (article 4, 4°, de l'avant-projet), le membre de phrase « les montants des salaires annuels prévus au présent article » vise probablement les montants des salaires annuels inscrits dans les alinéas 2 à 4 du paragraphe à modifier. L'ajout en projet devrait donc faire référence « au présent paragraphe » plutôt qu'« au présent article ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME