RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.532/1
van 26 april 2024

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, teneinde het begrip 'technische bedrijfseenheid' nader te omschrijven’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3299/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.532/1
du 26 avril 2024

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l’économie et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail, visant à préciser le concept d’unité technique d’exploitation’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3299/001)

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

Op 28 april 2023 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 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, teneinde het begrip 'technische bedrijfseenheid' nader te omschrijven' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3299/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, 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 Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2024.

*

Le 28 avril 2023, 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 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, visant à préciser le concept d'unité technique d'exploitation' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3299/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 19 décembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, 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 Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2024.

*

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

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 WETSVOORSTEL

2.1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om in de wetten van 20 september 1948 'houdende organisatie van het bedrijfsleven' en 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk', de gevallen waarin in het kader van de oprichting van een ondernemingsraad *c.q.* een comité voor preventie en bescherming op het werk, vermoed wordt dat meerdere juridische entiteiten een technische bedrijfseenheid vormen, uit te breiden tot het geval van "franchising".

2.2. Daartoe vult artikel 2 van het voorstel, wat betreft de oprichting van ondernemingsraden, artikel 14, § 2, van de wet van 20 september 1948 aan met een punt c). Het eerste lid van het ingevoegde punt c) bepaalt dat meerdere juridische entiteiten een technische bedrijfseenheid vormen wanneer het bewijs kan worden geleverd dat die juridische entiteiten deel uitmaken van eenzelfde groep die producten voor particuliere consumenten afzet en die opereert onder dezelfde handelsnaam of onder handelsnamen die direct of indirect tot dezelfde juridische entiteit behoren. Dat vermoeden kan alleen worden weerlegd door te bewijzen dat er geen franchising bestaat tussen de eigenaar van het handelsmerk en de winkels die van dat merk gebruik maken (het voorgestelde artikel 14, § 2, c), tweede lid). Het vierde lid van het voorgestelde punt c) bevat een definitie van "franchising" voor de toepassing van de voorgestelde bepaling.

Artikel 3 van het voorstel vult, wat betreft de oprichting van een comité voor preventie en bescherming op het werk, artikel 50 van de wet van 4 augustus 1996 aan met een paragraaf 4 op grond waarvan de bij artikel 2 van het voorstel ingevoerde bepaling van overeenkomstige toepassing is.

ALGEMENE OPMERKING

3. Artikel 14 van de wet van 20 september 1948 regelt de instelling van ondernemingsraden. Overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, wordt onder het begrip "onderneming" verstaan: "de 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". Artikel 14, § 2, a), bepaalt dat de onderneming "er ook toe verplicht [is] een ondernemingsraad op te richten wanneer ze als juridische entiteit tenminste 50 werknemers tewerkstelt, zoals bedoeld in § 1, eerste lid en welke ook het aantal werknemers is tewerkgesteld in ieder van haar zetels". Artikel 14, § 2, b), bepaalt verder dat "meerdere juridische entiteiten worden vermoed, tot het tegendeel wordt bewezen, een technische bedrijfseenheid te vormen, indien het bewijs kan worden

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

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

geleverd" dat is voldaan aan de in die bepaling opgesomde voorwaarden. Die voorwaarden hebben, samengevat, onder meer betrekking op het gezamenlijke beheer of gezamenlijke activiteiten, alsook de sociale samenhang tussen de verschillende entiteiten. Artikel 50, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 bevat een regeling die gelijkaardig is aan die in artikel 14, § 2, b), van de wet van 20 september 1948.

De voorgestelde regeling voert een bijkomend vermoeden in dat meerdere juridische entiteiten een technische bedrijfseenheid vormen wanneer die entiteiten deel uitmaken van eenzelfde groep die producten voor particuliere consumenten afzet en opereert onder dezelfde handelsnaam of onder handelsnamen die direct of indirect behoren tot dezelfde juridische entiteit. Dat vermoeden kan enkel worden weerlegd door te bewijzen dat er *geen* sprake is van franchising, zoals gedefinieerd in het voorgestelde artikel 14, § 2, c), vierde lid. Ondanks het ruimere vermoeden, is het bijgevolg enkel in geval van franchising dat meerdere juridische entiteiten daadwerkelijk een technische bedrijfseenheid zullen vormen voor de toepassing van de wetten van 20 september 1948 en 4 augustus 1996.

Zoals blijkt uit de definitie van "franchising" in het voorgestelde artikel 14, § 2, c), vierde lid, van de wet van 20 september 1948, betreft het een samenwerking "tussen juridisch en financieel zelfstandige en onafhankelijke ondernemingen". Tussen de franchisegever en de franchisenemers bestaat weliswaar een economische samenwerking[2], maar geen van de elementen van de definitie van "franchising" lijkt wezenlijk afbreuk te doen aan de vrijheid van de individuele franchisenemers om hun eigen bedrijfsvoering vrij te organiseren. De voorgestelde regeling onderscheidt zich daarmee van de overige gevallen waarin er sprake is van een (vermoeden van) technische bedrijfseenheid en waarin er in beginsel een zekere sociale samenhang moet zijn.[3]

Niettegenstaande de beoordelingsvrijheid waarover de wetgever in sociaal-economische aangelegenheden beschikt, rijst de vraag of de gelijke behandeling van twee verschillende situaties, met name, enerzijds, de situatie van franchising waarbij enkel een economische samenwerking bestaat en, anderzijds, de overige gevallen waarin verschillende ondernemingen als een technische bedrijfseenheid worden beschouwd en waarbij zowel economische als sociale samenwerking bestaat, wel afdoende kan worden verantwoord en geen onevenredige gevolgen heeft. Zo kan eraan worden getwijfeld of alle taken die in de regelgeving worden toegekend aan enerzijds de ondernemingsraad en anderzijds het comité voor preventie en bescherming op het werk wel nuttig kunnen worden uitgeoefend in een situatie van franchising.[4] Eenzelfde vraag rijst voor bijvoorbeeld de daarmee gepaard gaande bescherming van bepaalde werknemers.

[2] Dat is overigens minder evident wat de relatie tussen de verschillende franchisenemers betreft.

[3] Een dergelijke samenhang is niet vereist in het geval bedoeld in artikel 14, § 2, a), van de wet van 20 september 1948, dat de situatie betreft waarin één juridische entiteit rechtstreeks een bepaald aantal werknemers tewerkstelt.

[4] Zie o.m. artikel 15 van de wet van 20 september 1948, het koninklijk besluit van 27 november 1973 'houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden', de (meermaals gewijzigde) collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972, artikelen 65 e.v. van de wet van 4 augustus 1996 en de Codex over het welzijn op het werk, in het bijzonder de artikelen II.7-1 tot II.7-13.

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

Het verdient aanbeveling het voorstel in dat kader aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het is niet duidelijk of de voorgestelde bepaling enkel geldt wanneer het een activiteit van verkoop van goederen aan consumenten betreft. In het eerste lid van de voorgestelde bepaling is immers sprake van een "groep die producten voor particuliere consumenten afzet" en in het tweede lid van "winkels". Overeenkomstig de definitie van "franchising" in het vierde lid omvat dat begrip echter ook "een systeem voor de afzet van (…) diensten en/of de toepassing van technologie". Bovendien rijst de vraag waarom een groep die producten voor ondernemingen afzet niet eveneens onder de definitie zou moeten worden begrepen.

Evenmin is duidelijk wat moet worden verstaan onder de situatie waarin wordt geopereerd "onder handelsnamen die direct of indirect tot dezelfde juridische entiteit behoren". Dat lijkt te betekenen dat er ook sprake is van een technische bedrijfseenheid wanneer het om volstrekt verschillende handelsnamen – en mogelijk ook zeer uiteenlopende activiteiten – gaat. Het is in het bijzonder niet duidelijk welke invulling moet worden gegeven aan het "indirect" behoren tot dezelfde juridische entiteit. Is daarvan, bijvoorbeeld, sprake wanneer twee ondernemingen elk onderscheiden activiteiten voeren onder een andere handelsnaam en daarbij gebruik maken van franchising, maar zij wel – geheel of gedeeltelijk – een gemeenschappelijke eigenaar hebben? In de toelichting bij het voorstel wordt op dit aspect niet ingegaan.

Het is aangewezen om de bepaling aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en desgevallend de tekst zelf van het voorstel aan te passen.

5. Met het oog op de coherentie binnen de voorgestelde bepaling en tussen de taalversies ervan, schrijve men in de Nederlandse tekst van het eerste lid "vermoed" in plaats van "geacht".

Met het oog op de coherentie binnen artikel 14, § 2, van de wet van 20 september 1948, kan verder worden overwogen om de formulering van het voorgestelde artikel 14, § 2, c), derde lid, af te stemmen op die van artikel 14, § 2, b).

*

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

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 DE LOI

2.1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet, dans les lois du 20 septembre 1948 'portant organisation de l'économie' et du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', d'étendre à la « franchise » les cas dans lesquels plusieurs entités juridiques sont présumées former une unité technique d'exploitation dans le cadre de l'institution d'un conseil d'entreprise ou d'un comité pour la prévention et la protection au travail.

2.2. À cet effet, l'article 2 de la proposition complète l'article 14, § 2, de la loi du 20 septembre 1948 par un point c) en ce qui concerne l'institution de conseils d'entreprises. L'alinéa 1er du point c) inséré dispose que plusieurs entités juridiques forment une unité technique d'exploitation lorsqu'il peut être apporté la preuve que ces entités juridiques font partie d'un même groupe assurant la commercialisation de produits à destination des consommateurs particuliers, opérant sous la même enseigne commerciale ou sous des enseignes appartenant, directement ou indirectement, à la même entité juridique. Cette présomption ne peut être réfutée que moyennant la preuve qu'il n'existe pas de relation de franchise entre le propriétaire de la marque commerciale et les magasins qui l'exploitent (article 14, § 2, c), alinéa 2, proposé). L'alinéa 4 du point c) proposé contient une définition de la « franchise » pour l'application de la disposition proposée.

En ce qui concerne l'institution d'un comité pour la prévention et la protection au travail, l'article 3 de la proposition complète l'article 50 de la loi du 4 août 1996 par un paragraphe 4 sur la base duquel la disposition introduite par l'article 2 de la proposition s'applique par analogie.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 règle l'institution des conseils d'entreprise. Conformément à l'article 14, § 1er, alinéa 2, on entend par « entreprise » : « l'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 ». L'article 14, § 2, a), dispose que l'entreprise « est également tenue d'instituer un conseil d'entreprise lorsqu'elle occupe en tant qu'entité juridique au moins 50 travailleurs dans le sens prévu au § 1er, alinéa 1er et quel que soit le nombre de travailleurs occupés dans chacun de ses sièges ». L'article 14, § 2, b), prévoit en outre que « plusieurs entités juridiques sont présumées, jusqu'à la preuve du contraire, former une unité technique d'exploitation s'il peut être apporté la preuve » qu'il est satisfait aux conditions énumérées dans cette disposition. En substance, ces conditions concernent entre autres

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

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

l'administration commune ou des activités communes, ainsi que la cohésion sociale entre les différentes entités. L'article 50, § 3, de la loi du 4 août 1996 contient un régime similaire à celui de l'article 14, § 2, b), de la loi du 20 septembre 1948.

Le régime proposé introduit une présomption supplémentaire selon laquelle plusieurs entités juridiques forment une unité technique d'exploitation lorsque ces entités font partie d'un même groupe assurant la commercialisation de produits à destination des consommateurs particuliers, opérant sous la même enseigne commerciale ou sous des enseignes appartenant, directement ou indirectement, à la même entité juridique. Cette présomption ne peut être réfutée que moyennant la preuve qu'il *n'est pas* question d'une franchise, telle qu'elle est définie à l'article 14, § 2, c), alinéa 4, proposé. Malgré cette extension de la présomption, ce n'est par conséquent que dans le cas de la franchise que plusieurs entités juridiques formeront effectivement une unité technique d'exploitation pour l'application des lois du 20 septembre 1948 et du 4 août 1996.

Ainsi qu'il ressort de la définition de la « franchise » inscrite à l'article 14, § 2, c), alinéa 4, proposé, de la loi du 20 septembre 1948, il s'agit d'une collaboration « entre des entreprises juridiquement et financièrement distinctes et indépendantes ». Il existe certes une collaboration économique [2] entre le franchiseur et les franchisés, mais aucun des éléments de la définition de la « franchise » ne semble réellement porter atteinte à la liberté des franchisés individuels d'organiser librement leur propre gestion d'entreprise. Le régime proposé se distingue en cela des autres cas dans lesquels il est question d'une (présomption d') unité technique d'exploitation et qui comportent en principe une certaine cohésion sociale [3].

Nonobstant la liberté d'appréciation dont dispose le législateur dans les matières socio-économiques, la question se pose de savoir si le traitement égal de deux situations différentes, à savoir, d'une part, la situation de la franchise dans laquelle seule une collaboration économique existe et, d'autre part, les autres cas dans lesquels différentes entreprises sont considérées comme une unité technique d'exploitation se caractérisant par une collaboration tant économique que sociale, peut être adéquatement justifié et ne produit pas d'effets disproportionnés. Ainsi, on peut douter du fait que toutes les missions confiées dans la réglementation, d'une part, au conseil d'entreprise et, d'autre part, au comité pour la prévention et la protection au travail puissent effectivement être exercées utilement dans une situation de franchise [4]. La même question se pose par exemple pour la protection de certains travailleurs y afférente.

Il est recommandé de soumettre la proposition à un examen supplémentaire dans ce cadre.

[2] Ce qui est par ailleurs moins évident en ce qui concerne la relation entre les différents franchisés.

[3] Une telle cohésion n'est pas requise dans le cas visé par l'article 14, § 2, a), de la loi du 20 septembre 1948, qui porte sur la situation dans laquelle une entité juridique occupe directement un certain nombre de travailleurs.

[4] Voir entre autres l'article 15 de la loi du 20 septembre 1948, l'arrêté royal du 27 novembre 1973 'portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprises', la convention collective de travail n° 9 du 9 mars 1972 (modifiée à plusieurs reprises), les articles 65 et suiv. de la loi du 4 août 1996 et le Code du bien-être au travail, notamment les articles II.7-1 à II.7-13.

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. On n'aperçoit pas clairement si la disposition proposée s'applique uniquement lorsqu'il s'agit d'une activité de vente de produits aux consommateurs. L'alinéa 1er de la disposition proposée mentionne en effet un « groupe assurant la commercialisation de produits à destination des consommateurs particuliers » et l'alinéa 2 fait état de « magasins ». Conformément à la définition de la « franchise » inscrite à l'alinéa 4, cette notion comprend cependant aussi « un système de commercialisation de (...) services et/ou de technologies ». En outre, la question se pose de savoir pourquoi un groupe qui commercialise des produits pour des entreprises ne devrait pas également être compris dans cette définition.

On n'aperçoit pas davantage ce qu'il y a lieu d'entendre par la situation dans laquelle on opère « sous la même enseigne commerciale ou sous des enseignes appartenant, directement ou indirectement, à la même entité juridique ». Ce segment de phrase semble impliquer qu'il est également question d'une unité technique d'exploitation en cas d'enseignes commerciales tout à fait différentes – et éventuellement aussi d'activités très divergentes. On n'aperçoit notamment pas clairement quelle interprétation doit être donnée à l'appartenance « indirecte » à la même entité juridique. En est-il par exemple question lorsque deux entreprises exercent chacune des activités distinctes sous une enseigne commerciale différente et recourent pour ce faire à la franchise, tout en ayant un propriétaire entièrement ou partiellement commun ? Les développements de la proposition n'abordent pas cet aspect.

Il est indiqué de soumettre la disposition à un nouvel examen et, le cas échéant, d'adapter le texte même de la proposition.

5. Par souci de cohérence dans la disposition proposée ainsi qu'entre ses versions linguistiques, on écrira dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er « vermoed » au lieu de « geacht ».

Par souci de cohérence dans le cadre de l'article 14, § 2, de la loi du 20 septembre 1948, on peut en outre envisager d'harmoniser la formulation de l'article 14, § 2, c), alinéa 3, proposé, avec celle de l'article 14, § 2, b).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BGFYPAIFF-HDFDCVT‡