



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.448/1
van 6 juni 2024

avis 76.448/1
du 6 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitbreiding van de sluitingsvergoeding en de overbruggingsvergoeding tot de ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit bedoeld in artikel 2, 3°, b, van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van de ondernemingen'

un projet d'arrêté royal 'visant l'extension de l'indemnité de fermeture et de l'indemnité de transition aux entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale telles que visées à l'article 2, 3°, b, de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises'

Op 8 mei 2024 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitbreiding van de sluitingsvergoeding en de overbruggingsvergoeding tot de ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit bedoeld in artikel 2, 3°, b, van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van de ondernemingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 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 Tina COEN, 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 6 juni 2024.

*

Le 8 mai 2024, 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 projet d’arrêté royal ‘visant l’extension de l’indemnité de fermeture et de l’indemnité de transition aux entreprises n’ayant pas une finalité industrielle ou commerciale telles que visées à l’article 2, 3°, b, de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d’entreprises’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 mai 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 Tina COEN, 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 6 juin 2024.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp van koninklijk besluit beoogt de bepalingen van Titel III en Titel IV, hoofdstuk II, afdelingen 1 en 4, van de wet van 26 juni 2002 ‘betreffende de sluiting van de ondernemingen’ van toepassing te verklaren op de ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit, zoals bedoeld in artikel 2, 3°, b), van voormelde wet.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Ingevolge de ontworpen regeling zullen ook werknemers in dienst van ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit in beginsel aanspraak kunnen maken op een sluitingsvergoeding vanwege het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers (hierna: “het Sluitingsfonds”), wanneer de werkgever, de curator of de vereffenaar deze niet heeft uitbetaald.² Ook zullen deze werknemers in beginsel aanspraak kunnen maken op een overbruggingsvergoeding van het Sluitingsfonds wanneer de door de wet van 26 juni 2002 gestelde voorwaarden zijn vervuld.³

¹ Ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit, zoals bedoeld in artikel 2, 3°; b) van de wet van 26 juni 2002, omvatten de non-profitsector en de vrije beroepen.

² Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 1 van de wet van 26 juni 2002, gelezen in samenhang met Titel III van diezelfde wet.

³ Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 4 van de wet van 26 juni 2002.

Aangezien de ontworpen regeling enkel de afdelingen 1 en 4 van de wet van 26 juni 2002 van toepassing maakt, en niet afdeling 5 van die wet, zullen werknemers in dienst van ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit nog steeds geen aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming bij ontslag wegens overmacht, terwijl werknemers in dienst van andere ondernemingen dat wel kunnen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om dit onderscheid te duiden, waarop deze als volgt antwoordde:

“En application de l'article 11 de la loi de 2002 : « les Titres II, III, IV, chapitre II, (sections 1re, 2, 4, 5 et 6), ne s'appliquent pas aux entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, rendre ces dispositions applicables, en tout ou en partie, à ces entreprises. »

Le Titre III vise l'indemnité de fermeture.

Le Titre IV, chapitre II, section 1, vise la mission du FFE en ce qui concerne l'indemnité de fermeture.

Le Titre IV, chapitre II, section 4, vise les missions du FFE en ce qui concerne l'indemnité de transition.

La volonté des partenaires sociaux était d'étendre l'octroi de ces deux types d'indemnités aux travailleurs des entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale. C'est la raison pour laquelle seules ces sections de la loi de 2002 sont visées.

Pour ce qui est d'une éventuelle discrimination par rapport aux travailleurs du secteur marchand, celle-ci, si elle devait être reconnue, préexistait avant l'adoption de ce projet d'arrêté royal et n'a jamais été mise en cause.

Enfin, la section 2 (indemnités concernant les licenciements collectifs) a été abrogée.”

Met de gemachtigde wordt aangenomen dat het geïdentificeerde verschil in behandeling niet voor het eerst voortspuit uit de ontworpen regeling. Daarenboven laat artikel 11, tweede lid, van de wet van 26 juni 2002 aan de Koning toe om de in het eerste lid opgenomen bepalingen geheel, maar ook gedeeltelijk toepasselijk te verklaren op werknemers van ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit.

Toch stelt de afdeling Wetgeving vast dat de ontworpen regeling er specifiek toe strekt om de ongelijkheid tussen werknemers in dienst van ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit en andere werknemers weg te werken, wat betreft de betaling van de sluitingsvergoeding en de overbruggingsvergoeding door het Sluitingsfonds. Dat daarbij enkel de afdelingen 1 en 4 van toepassing verklaard worden en niet afdeling 5, houdt de ongelijke behandeling tussen de genoemde categorieën van personen op één specifiek punt in stand, terwijl diezelfde categorieën voor andere vergoedingen van het Sluitingsfonds ingevolge de ontworpen regeling wel gelijk zullen worden behandeld.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴

De stellers van het ontwerp doen er goed aan in een dergelijke objectieve en redelijke verantwoording te voorzien.

5. Onder voorbehoud van voorgaande opmerking, moet artikel 1 als volgt worden geredigeerd: “De bepalingen van Titels III en IV, hoofdstuk II, afdelingen 1 en 4, van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van de ondernemingen zijn, in afwijking van artikel 11, eerste lid, van dezelfde wet, van toepassing op de ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit.”

*

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal vise à rendre les dispositions du titre III et du titre IV, chapitre II, sections 1 et 4, de la loi du 26 juin 2002 'relative aux fermetures d'entreprises' applicables aux entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale, visées à l'article 2, 3^o, b), de la loi précitée ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Par l'effet du régime en projet, les travailleurs au service d'entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale pourront en principe eux aussi prétendre à une indemnité de fermeture du Fonds de fermeture lorsque l'employeur, le curateur ou le liquidateur n'en ont pas effectué le paiement ². Ces travailleurs pourront en principe aussi prétendre à une indemnité de transition du Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (ci-après : « Fonds de fermeture ») lorsque les conditions fixées par la loi du 26 juin 2002 sont remplies ³.

¹ Les entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale, visées à l'article 2, 3^o, b) de la loi du 26 juin 2002, englobent le secteur non marchand et les professions libérales.

² Titre IV, chapitre II, section 1, de la loi du 26 juin 2002, combiné avec le titre III de cette même loi.

³ Titre IV, chapitre II, section 4, de la loi du 26 juin 2002.

Dès lors que le régime en projet ne rend applicables que les sections 1 et 4 de la loi du 26 juin 2002, et non la section 5 de cette loi, les travailleurs au service d'entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale ne pourront toujours pas prétendre à une intervention en cas de licenciement pour force majeure, contrairement aux travailleurs au service d'autres entreprises.

Invité à clarifier cette distinction, le délégué a répondu ce qui suit :

« En application de l'article 11 de la loi de 2002 : 'les Titres II, III, IV, chapitre II, (sections 1^{re}, 2, 4, 5 et 6), ne s'appliquent pas aux entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, rendre ces dispositions applicables, en tout ou en partie, à ces entreprises'.

Le Titre III vise l'indemnité de fermeture.

Le Titre IV, chapitre II, section 1, vise la mission du FFE en ce qui concerne l'indemnité de fermeture.

Le Titre IV, chapitre II, section 4, vise les missions du FFE en ce qui concerne l'indemnité de transition.

La volonté des partenaires sociaux était d'étendre l'octroi de ces deux types d'indemnités aux travailleurs des entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale. C'est la raison pour laquelle seules ces sections de la loi de 2002 sont visées.

Pour ce qui est d'une éventuelle discrimination par rapport aux travailleurs du secteur marchand, celle-ci, si elle devait être reconnue, préexistait avant l'adoption de ce projet d'arrêté royal et n'a jamais été mise en cause.

Enfin, la section 2 (indemnités concernant les licenciements collectifs) a été abrogée ».

À l'instar du délégué, il est admis que la différence de traitement identifiée ne découle pas pour la première fois du régime en projet. En outre, l'article 11, alinéa 2, de la loi du 26 juin 2002 permet au Roi de rendre les dispositions de l'alinéa 1^{er} applicables, en tout mais aussi en partie, aux travailleurs d'entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale.

La section de législation constate néanmoins que le régime en projet vise spécifiquement à éliminer l'inégalité entre les travailleurs au service d'entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale et les autres travailleurs, en ce qui concerne le paiement de l'indemnité de fermeture et de l'indemnité de transition par le Fonds de fermeture. Le fait qu'à cet égard seules les sections 1 et 4 soient rendues applicables, et non la section 5, maintient l'inégalité de traitement entre les catégories de personnes précitées sur un point spécifique, tandis que ces mêmes catégories seront effectivement traitées de manière égale pour d'autres indemnités du Fonds de fermeture consécutivement au régime en projet.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ⁴.

Les auteurs du projet seraient bien avisés de prévoir une telle justification objective et raisonnable.

5. Sous réserve de l'observation qui précède, on rédigera l'article 1^{er} comme suit :
« Les dispositions des titres III et IV, chapitre II, sections 1 et 4, de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises s'appliquent, par dérogation à l'article 11, alinéa 1^{er}, de la même loi, aux entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.