

- 1708 / 1 - 97 / 98

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

10 AUGUSTUS 1998

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de werkingssfeer
van de wet van 28 juni 1966
betreffende de schadeloosstelling van
de werknemers die ontslagen worden
bij sluiting van ondernemingen**

**(Ingediend door de heren Joos Wauters en
Thierry Detienne)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het probleem dat dit wetsvoorstel uit de wereld wil helpen is genoegzaam bekend. VZW's betalen als non-profitorganisaties geen bijdragen aan het Fonds voor de sluiting van ondernemingen. Personen tewerkgesteld in bedrijven die onder die rechtsvorm georganiseerd zijn, kunnen dan ook niet rekenen op de steun van dit fonds wanneer hun bedrijf de boeken toedoet.

Over het nut van het fonds en de beschermende functie die het uitoefent ten aanzien van de werknemer, die per slot van rekening mee de dupe wordt van het ter ziele gaan van het bedrijf, bestaat -naar wij mogen aannemen- weinig of geen discussie. Het fonds is er in de eerste plaats voor de werknemer; het verzekert hem, in geval van sluiting van de onderneming, betaling van het loon en andere bedragen die hij nog tegoed had van de werkgever. Het is in die zin een bescherming die aan alle werknemers in gelijk welke sector, als zwakkere partij bij een sluiting, toebehoort.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

- 1708 / 1 - 97 / 98

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

10 AOUT 1998

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le champ d'application de
la loi du 28 juin 1966 relative à
l'indemnisation des travailleurs
licenciés en cas de fermeture
d'entreprises**

**(Déposée par MM. Joos Wauters et
Thierry Detienne)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème que la présente proposition de loi vise à résoudre est bien connu. En tant qu'organisations à but non lucratif, les ASBL ne versent pas de cotisations au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises. Les personnes occupées par une entreprise ayant cette forme juridique ne doivent donc pas espérer obtenir une aide de ce fonds en cas de fermeture de leur entreprise.

L'utilité du fonds et la fonction protectrice qu'il exerce en faveur des travailleurs, qui comptent en définitive parmi les victimes de la fermeture, ne sont pas ou guère mises en cause - pour autant que nous puissions en juger. Le fonds existe en premier lieu pour les travailleurs; il leur garantit le paiement, en cas de fermeture de l'entreprise, de leur salaire et des autres montants que l'employeur leur devait encore. Il s'agit, en ce sens, d'une protection à laquelle tout travailleur, quel que soit son secteur d'activités, a droit en tant que partie la plus faible lors d'une fermeture.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Al eerder is de vraag gerezen waarom werknemers tewerkgesteld door een VZW zulk een bescherming niet krijgen. We verwijzen hierbij naar een vraag van 15 juli 1997 aan de minister van Sociale Zaken naar aanleiding van de sluiting van het Gailly-ziekenhuis in Charleroi (vraag nr. 489 van 15 juli 1997, *Vragen en antwoorden*, Kamer, 1996-1997, nr. 101, blz. 13.774).

Dit wetsvoorstel wil deze scheve situatie rechte trekken en aan alle werknemers die door de sluiting van hun onderneming op straat komen te staan, gelijke rechten geven. Er zal aangetoond worden dat de situatie sinds de laatste keer dat zo'n voorstel werd besproken grondig gewijzigd is, en dat zowel in de recente rechtspraak als in de rechtsleer duidelijke tekenen te herkennen zijn, dat aan deze ongelijkheid een einde moet worden gesteld. Uiteraard horen bij rechten ook verplichtingen, en zal van de werkgevers in de vorm van VZW's ook een bijdrage gevraagd worden voor het Fonds voor de sluiting van ondernemingen.

Vóór de eigenlijke discussie aan te vatten is het misschien goed om kort de wettelijke regeling met betrekking tot het fonds uiteen te zetten. Artikel 2 van de wet van 28 juni 1966 betreffende de schade-loosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij de sluiting van ondernemingen bepaalt de werkingssfeer van deze wet en verwijst voor een definitie van het begrip onderneming naar artikel 14 van de wet van 20 september 1948 betreffende de organisatie van het bedrijfsleven. Enkel werknemers tewerkgesteld in een dergelijke onderneming - in dit artikel gedefinieerd als de «technische bedrijfseenheid bepaald op grond van technische en sociale criteria» - vallen onder de bescherming van het fonds. Bij de inwerkingtreding van de wet van 28 juni 1966 werden dan ook uitsluitend ondernemingen met een uitgesproken economische activiteit bedoeld.

Uit het Kamerverslag bij de wet van 28 juni 1966 blijkt echter dat de wetgever de bedoeling had om de werkingssfeer van deze wet te laten evolueren met de ontwikkeling van het begrip onderneming in de zin van artikel 14 van de wet van 20 september 1948. Bij wet van 23 januari 1975 werd aan de Koning de mogelijkheid gegeven om de werkingssfeer van de wetgeving op de ondernemingsraden uit te breiden tot ondernemingen zonder handels- of industriële finaliteit. Een koninklijk besluit van 24 januari 1975 deed precies dat voor de organisatie van het bedrijfsleven; met andere woorden, voor de organisatie van de sociale verkiezingen werden ondernemingen met of zonder handels- of industriële finaliteit gelijkgeschakeld. De Nationale Arbeidsraad was van oordeel dat de werkingssfeer van de wet op de sluiting

Ce n'est pas la première fois que l'on se demande pourquoi les travailleurs occupés par une ASBL n'ont pas droit à une telle protection. Nous renvoyons à cet égard à une question posée le 15 juillet 1997 à la ministre des Affaires sociales à l'occasion de la fermeture de l'hôpital Gailly à Charleroi (question n° 489 du 15 juillet 1997, *Questions et réponses*, Chambre, 1996-1997, n° 101, p. 13.774).

La présente proposition vise à remédier à cette situation anormale en accordant des droits égaux à tous les travailleurs qui perdent leur emploi à la suite de la fermeture de leur entreprise. Nous démontrerons que la situation a profondément évolué depuis le dernier examen d'une proposition de loi visant un objectif identique, et que tant la jurisprudence récente que la doctrine contiennent des éléments attestant clairement la nécessité de réparer cette inégalité. Les droits vont évidemment de pair avec des devoirs et les employeurs organisés en ASBL devront, eux aussi, verser une cotisation au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il serait sans doute utile de rappeler brièvement le contenu des dispositions légales relatives au fonds. L'article 2 de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises définit le champ d'application de la loi et renvoie, pour ce qui concerne la définition de la notion d'«entreprise», à l'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. Seuls les travailleurs occupés dans une entreprise de ce type - définie, dans l'article précité, comme «l'unité technique d'exploitation, définie à partir des critères économiques et sociaux» - peuvent bénéficier de la protection du fonds. Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 1966, étaient dès lors uniquement visées, les entreprises ayant une activité de nature indéniablement économique.

Il ressort toutefois du rapport de la Chambre concernant les travaux parlementaires dont est issue la loi du 28 juin 1966, que le législateur avait l'intention de faire évoluer le champ d'application de cette loi en fonction de l'évolution de la notion d'entreprise au sens de l'article 14 de la loi du 20 septembre 1948. La loi du 23 janvier 1975 a autorisé le Roi à étendre le champ d'application de la législation relative aux conseils d'entreprise aux entreprises n'ayant pas de finalité industrielle ou commerciale. C'est précisément ce qui a été fait par un arrêté royal du 24 janvier 1975 dans le cadre de l'organisation de l'économie; en d'autres termes, les entreprises ayant ou non une finalité industrielle ou commerciale ont été mises sur pied d'égalité pour l'organisation des élections sociales. Le Conseil national du travail a estimé que

van ondernemingen hiermee ook uitgebreid was tot die ondernemingen zonder winstoogmerk (advies nr. 488).

Een amendement dat een wetswijziging in overeenstemming met dit advies voorstelde werd echter verworpen door de toenmalige minister van Tewerkstelling en Arbeid om de volgende twee redenen: eerst en vooral meende de minister dat er toch geen gevaar bestond dat zulke non-profitinstellingen (scholen, ziekenhuizen, enz.) gesloten zouden worden, en bovendien, aangezien zulke organisaties vaak subsidies ontvangen, zou een verplichte bijdrage voor het Fonds tot sluiting van ondernemingen tot nog maar eens een verhoging van de Staatsuitgaven meebrengen (*Parl. St.*, Kamer, 1975-1976, nr. 796/2, blz. 15-16).

De administratie van het Sluitingsfonds hield zich aan de zienswijze van de minister en oordeelde steeds dat de sluitingswetgeving niet van toepassing was op VZW's. Toch kwam pas echte duidelijkheid toen het Hof van Cassatie in een principiële arrest besliste dat inderdaad enkel ondernemingen met een economisch doel binnen de werkingssfeer van de sluitingswetgeving vielen (Cass., 25 oktober 1982). Sinds dit arrest is het duidelijk - en wel pijnlijk duidelijk - dat werknemers in de niet-economische sector niet dezelfde rechten hebben als tewerkgestelden in de profitsector. Het is aan deze discriminatie dat nu een einde moet worden gesteld. De argumenten ter ondersteuning van een wetswijziging in deze zin zullen in de volgende alinea's uiteengezet worden.

Het basisgegeven is duidelijk: werknemers uit een bepaalde sector genieten minder rechten dan die uit andere sectoren. Er is met andere woorden sprake van een geval van discriminatie van de werknemers van de non-profitsector. Dit wetsvoorstel wil er voor zorgen dat voortaan ook de ondernemingen zonder economisch doel onder de sluitingswetgeving vallen, en dat personen tewerkgesteld in zulke ondernemingen de bescherming van het Fonds voor de sluiting van ondernemingen kunnen genieten.

Toen de wetgever in 1966 het Sluitingsfonds opzette verwees hij naar het begrip onderneming in de zin van de wet van 1948 op de organisatie van het bedrijfsleven en was het de bedoeling de werkingssfeer van de sluitingswetgeving te laten mee-evolueren met de evolutie van dit begrip. Ondertussen is het begrip onderneming inderdaad geëvolueerd en werd de werkingssfeer van de wetgeving met betrekking tot de ondernemingsraden en de gezondheid, salubriteit en verfraaiing van de werkplaats uitgebreid tot ondernemingen zonder handels-of indus-

le champ d'application de la loi relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises était ainsi également étendu aux entreprises sans but lucratif (avis n° 488).

Le ministre de l'Emploi et du Travail de l'époque s'est toutefois opposé à un amendement tendant à mettre la loi en concordance avec cet avis, et ce, pour les deux motifs suivants: il a principalement allégué que, de toute façon, aucune menace de fermeture ne pesait sur de telles institutions du secteur non-marchand (écoles, hôpitaux, etc.) et en outre estimé qu'étant donné que ce type d'organisations reçoivent souvent des subventions, l'obligation de cotiser au fonds de fermeture d'entreprises allait encore augmenter les dépenses de l'Etat (Doc. n° 796/2, 1975-1976, pp. 15-16).

L'administration du Fonds d'indemnisation a respecté strictement le point de vue du ministre et a toujours estimé que la législation relative aux fermetures d'entreprises ne s'appliquait pas aux ASBL. La question n'a cependant été réellement tranchée que lorsque la Cour de cassation a statué dans un arrêt de principe que seules les entreprises à finalité économique se situaient dans le champ d'application de la législation sur les fermetures (Cass., 25 octobre 1982). Depuis cet arrêt, il est clair - et même douloureusement clair - que les travailleurs du secteur non économique ne jouissent pas des mêmes droits que les travailleurs du secteur marchand. Il convient aujourd'hui de mettre fin à cette discrimination. Les arguments en faveur d'une modification de la loi allant dans ce sens seront développés ci-après.

Les données fondamentales du problème sont on ne peut plus claires: les travailleurs d'un secteur déterminé ne jouissent pas des mêmes droits que les travailleurs d'autres secteurs. Autrement dit, les travailleurs du secteur non marchand sont victimes d'une discrimination. La présente proposition de loi vise à soumettre également les entreprises sans finalité économique à la législation sur les fermetures de manière à ce que les personnes employées dans de telles entreprises puissent bénéficier de la protection du Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises.

Lorsqu'il a créé le Fonds d'indemnisation en 1966, le législateur s'est référé à la notion d'entreprise au sens de la loi de 1948 portant organisation de l'économie, et son objectif était d'adapter le champ d'application de la législation sur les fermetures en fonction de l'évolution de cette notion. Or, la notion d'entreprise a effectivement évolué depuis lors et le champ d'application de la législation relative aux conseils d'entreprise et à la santé, l'hygiène et l'embellissement des lieux de travail a été étendu aux entreprises dépourvues de finalité commerciale ou

triële finaliteit. Hoewel de uitbreiding op zich beperkt is gebleven tot die precies bepaalde materies, lijkt er toch geen reden te bestaan waarom werknemers in de profit- en non-profitsector wél gelijke rechten zouden hebben inzake een ondernemingsraad en de comités voor veiligheid en gezondheid, maar niet aangaande de sluiting van ondernemingen. Deze drie verschillende wetgevingen verwijzen naar het begrip onderneming in de zin van de wet van 1948, maar enkel bij twee werd de werkingssfeer uitgebreid om geheel terecht- ook de ondernemingen in de non-profitsector erbinnen te laten vallen. Een wetswijziging, zoals door ons voorgesteld, waarbij een gelijkaardige uitbreiding en precisering voor de sluitingswetgeving zou worden ingevoerd, zou dus enkel tot een grotere cohesie en gelijkkluidendheid van de wetgeving leiden. Een grotere samenhang tussen de verschillende wetten die de werknemer beschermen komt de duidelijkheid van het recht enkel ten goede.

Het is waar dat een eerder voorstel tot uitbreiding van de werkingssfeer van het sluitingsfonds werd afgewezen door de toenmalige minister. Bekijken we echter de redenen die de minister hiervoor aanhaalde, dan blijkt meteen de vrij zwakke argumentatie ter ondersteuning van een voortdurende discriminatie. Dat zulk een gelijkschakeling alleen maar meer geld zou kosten aan de Staat is een argument dat de boekhouder misschien kan appreciëren, maar het is een politicus die een correct, gelijk beleid wil voeren natuurlijk onwaardig. Werknemers in de non-profitsector mogen nooit de dupe worden van het feit dat zij nu eenmaal - bijvoorbeeld als verpleger - in een VZW werken die door overheidsgeld gesubsidieerd wordt, en dat daarom de betaling van een bijdrage door hun werkgever aan het Sluitingsfonds de Staat geld gaat kosten. Het Sluitingsfonds is er voor de werknemer, om hem de lonen en vergoedingen waarop hij recht heeft te doen toekomen in geval van sluiting van de onderneming. Financiële overwegingen moeten ondergeschikt zijn aan een niet-discriminatoire beleid, daar, denken wij, kan weinig twijfel over bestaan.

Toen de minister in 1975 als tweede bedenking tegen een uitbreiding van de sluitingswetgeving opwierp dat zulke non-profitorganisaties toch niet geacht werden snel gevaar te lopen gesloten te worden, kon de minister duidelijk de economische situatie van twintig jaar later niet voorzien. Er zijn in de huidige economische toestand geen zekerheden meer. Ook non-profitorganisaties kunnen door groeiende concurrentie in bijvoorbeeld de gezondheidszorg gedwongen worden de boeken te sluiten. Buiten het feit dat het van bijna «Dehaensiaanse» kortzichtigheid getuigt om een probleem niet onder ogen te willen zien zolang er

industriële. Bien que l'extension soit restée limitée à ces matières spécifiques, il semble qu'il n'y ait aucune raison pour que les travailleurs des secteurs marchand et non marchand jouissent de droits égaux pour ce qui concerne les conseils d'entreprise et les comités de sécurité et d'hygiène, mais non pour ce qui concerne les fermetures d'entreprises. Bien que ces trois législations différentes renvoient à la notion d'entreprise au sens de la loi de 1948, deux d'entre elles seulement ont été adaptées afin que leur champ d'application englobe également - de manière tout à fait légitime - les entreprises du secteur non marchand. Une modification de la loi, telle que celle que nous proposons, étendant et précisant de la même manière le champ d'application de la législation sur les fermetures ne pouvait qu'accroître la cohésion de la législation. Une meilleure cohérence entre les différentes lois protégeant le travailleur contribuerait à coup sûr à clarifier le droit.

Une proposition antérieure visant à étendre le champ d'application du Fonds de fermeture a certes été rejetée par le ministre de l'époque. Toutefois, lorsqu'on examine les raisons que le ministre a avancées, l'on s'aperçoit immédiatement que les arguments invoqués pour justifier une discrimination permanente ne sont guère convaincants. Le fait qu'un tel alignement aurait seulement pour effet d'augmenter les dépenses de l'Etat est un argument qui pourrait sans doute séduire un comptable, mais qui est indigne d'un mandataire qui entend mener une politique correcte et équitable. Les travailleurs du secteur non marchand ne peuvent être victimes du fait qu'ils travaillent - par exemple en tant qu'infirmiers - au sein d'une ASBL subventionnée à l'aide de fonds publics et que le versement, par leur employeur, d'une cotisation au Fonds de fermeture représente dès lors une dépense pour l'Etat. Le Fonds de fermeture a été créé pour les travailleurs, afin d'assurer le paiement des rémunérations et indemnités auxquelles ils ont droit en cas de fermeture de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Il ne fait, selon nous, aucun doute que la volonté de mettre fin à certaines discriminations ne peut, en aucun cas, céder le pas à des considérations financières.

Lorsqu'en 1975, il s'est par ailleurs opposé à l'extension du champ d'application de la législation relative aux fermetures d'entreprises pour le motif que de telles organisations du secteur non marchand ne risquaient guère de devoir fermer leurs portes, le ministre n'était évidemment pas en mesure de prévoir quelle serait la situation économique vingt ans plus tard. L'on ne dispose plus de certitudes dans la situation économique actuelle. Des organisations relevant du secteur non marchand peuvent également être contraintes de déposer leur bilan du fait de l'accroissement de la concurrence, par exemple dans le

niets gebeurd is, lijkt dit argument in de huidige economische constellatie en met enkele schrijnende voorbeelden nog vers in het geheugen ook niet echt meer vol te houden.

Recente rechtsleer en rechtspraak lijken ook te pleiten voor een afschaffing van de discriminatoire toestand in de sluitingswetgeving. Ondanks het feit dat het Hof van Cassatie in 1982 een niet mis te interpreteren arrest velde dat de ondernemingen zonder economisch doel van bijdrageplicht aan het Sluitingsfonds uitsloot, is de discussie omtrent het gebrek aan bescherming voor werknemers in deze sector niet gestopt. Zo zijn uitspraken bekend waarbij geoordeeld werd dat een beschutte werkplaats onder de vorm van een VZW toch onder de sluitingswetgeving valt, ondanks het feit dat het fonds zelf systematisch nalaat bijdragen te vragen van VZW's (bijvoorbeeld arbeidsrechtbank Brussel, 20 juni 1995, A.R. nr. 75943/94). Ook in de rechtsleer is vaak op niet mis te verstane wijze stelling genomen tegen wat inderdaad zonder overdrijven discriminatie genoemd kan worden, waarbij «aan werknemers van de non-profitsector niet dezelfde rechten verleend worden als aan hun collega's die in de commerciële sector tewerkgesteld worden» (R. SPAEY, R. SWENNEN, *Het begrip 'onderneming' in de wetgeving op de sluiting van ondernemingen*), noot onder Cass. 25 oktober 1982; zie ook D. VERMEULEN, *«Sluitingswetgeving ook van toepassing op de social-profit sector?»*, Z.W. 1996/2).

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

De wet van 28 juni 1966 wordt gewijzigd door op het einde van het eerste lid van artikel 2 toe te voegen: «met of zonder industriële of commerciële finaliteit».

Door deze wijziging wordt de situatie voor werknemers, werkgevers, alsook voor het Sluitingsfonds verduidelijkt; als alle ondernemingen, met of zonder handels- of industriële finaliteit, bijdrageplichtig zijn, kunnen veel onnodige discussies en rechtszaken vermeden worden en is er misschien alweer een reden minder om de rechtsvorm van de VZW te misbruiken. Een gelijkaardige evolutie van de rechtsbescherming van de werknemers wordt op deze manier verzekerd en zo wordt meteen ook de uniformiteit van het recht gestimuleerd.

J. WAUTERS
T. DETIENNE

secteur des soins de santé. Outre que le fait d'ignorer un problème tant qu'il ne s'est pas posé concrètement témoigne d'une imprévoyance quasi «dehaenienne», cet argument ne nous paraît plus être réellement pertinent dans la conjoncture économique actuelle et à la lumière de quelques exemples navrants tirés de l'actualité récente.

La doctrine et la jurisprudence récentes semblent également plaider en faveur de la suppression de cette discrimination dans la législation relative aux fermetures d'entreprises. Bien que la Cour de cassation ait rendu, en 1982, un arrêt non équivoque exonérant les entreprises ne poursuivant aucun but économique de l'obligation de cotiser au fonds de fermeture, le débat sur le manque de protection des travailleurs de ce secteur n'a jamais pris fin. C'est ainsi qu'il y a eu des décisions de justice où le juge a estimé qu'un atelier protégé ayant adopté la forme juridique de l'ASBL relevait tout de même de la législation relative aux fermetures d'entreprises, bien que le fonds lui-même omet systématiquement de réclamer les cotisations aux ASBL (par exemple, tribunal de travail de Bruxelles, 20 juin 1995, Tr. trav. n° 75943/94). La doctrine a aussi souvent pris clairement position contre ce que l'on peut qualifier, sans exagérer, de discrimination, «les travailleurs du secteur non marchand ne jouissant pas des mêmes droits que leurs collègues du secteur marchand» (R. SPAEY, R. SWENNEN, *Het begrip «onderneming» in de wetgeving op de sluiting van ondernemingen*, note sous Cass. 25 octobre 1982; voir également D. VERMEULEN, *Sluitingswetgeving ook van toepassing op de social-profit secteur?*, Z.W. 1996/2).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article modifie la loi du 28 juin 1966 en complétant l'article 2, alinéa 1er, par les mots «qui poursuit ou non un but industriel ou commercial».

Cet ajout clarifie la situation en ce qui concerne les travailleurs et les employeurs, mais aussi en ce qui concerne le fonds de fermeture. En précisant que toutes les entreprises, qu'elles poursuivent ou non un but commercial ou industriel, sont tenues de cotiser, on pourrait éviter bon nombre de discussions et de procès et supprimer peut-être une des raisons pour lesquelles certaines entreprises adoptent, indûment, la forme juridique de l'ASBL. On veille ainsi à ce que la protection juridique évolue de la même manière pour tous les travailleurs tout en contribuant à l'uniformisation du droit.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen wordt aangevuld als volgt:

« , met of zonder industriële of commerciële finaliteit ».

11 juni 1998

J. WAUTERS
T. DETIENNE

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises est complété comme suit:

« , qui poursuit ou non un but industriel ou commercial. ».

11 juin 1998
