KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 9e mei 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft de 22e mei 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 9 mai 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 22 mai 1970 l'avis suivant :

Als rechtsgrond voor het ontwerp worden de artikelen 2, § 1, en 14 van de wet van 27 juni 1969 ingeroepen. De eerste bepaling is rechtsgrond voor de eerste drie artikelen van het ontwerp. Artikel 14 van de wet machtigt van zijn kant de Koning het begrip loon, bepaald bij artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, bij in Ministerraad overlegd besluit te verruimen of te beperken. Het is de rechtsgrond voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp die de artikelen 19 en 21 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 wijzigen welke in hoofdstuk II "Berekening van de bijdragen" voorkomen. Krachtens artikel 14, § 1, van de wet van 27 juni 1969 worden de bijdragen voor sociale zekerheid berekend op grond van het loon van de werknemer.

De artikelen 6 en 7 van het ontwerp kunnen, gelet op hun inhoud, moeilijk worden beschouwd als bepalingen ter uitvoering van de artikelen 2, § 1, en 14 van de wet van 27 juni 1969. Artikel 6 voegt een artikel 35bis in dat plaats moet nemen in hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 28 november 1969 getiteld "Aangifte en betaling van de bijdragen". De vaststelling van de termijn voor aangifte wordt aan de Koning overgelaten door artikel 21, tweede lid, van de wet, terwijl de vaststelling van de termijn voor het overmaken van de bijdragen door de Koning wordt geregeld ter uitvoering van artikel 23 van de wet.

.../...

Wat artikel 7 van het ontwerp betreft, het wijzigt artikel 54 van het koninklijk besluit van 28 november 1965, welk artikel het eerste is in hoofdstuk V getiteld "Burgerlijke Sancties". Het moet dus gekoppeld worden aan de artikelen 28 en 29 van de wet die in een afdeling met hetzelfde opschrift voorkomen en de Koning bevoegd verklaren om de voorwaarden van toepassing van bijdrageopslag, verwijlintrest en vergoeding vast te stellen.

In het eerste lid van de aanhef dienen derhalve ook de artikelen 21, 23, 28 en 29 van de wet van 27 juni 1969 te worden genoemd.

*

* *

Artikel 1, 1°, van het ontwerp wijzigt artikel 3, 4°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969. Het voegt aan de tegenwoordige tekst, die overigens in zijn geheel hernomen wordt, de volgende woorden toe : "in gelijkaardige voorwaarden als die van een arbeidsovereenkomst".

Dit artikel 3, dat de toepassing van de wet van 27 juni 1969 tot een aantal personen verruimt, steunt op artikel 2, § 1, 1°, van die wet welke de uitbreiding onder meer mogelijk maakt ten aanzien van hen die een arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden als die van een arbeidsovereenkomst.

Met de verduidelijking van het ontwerp komt het boven iedere twijfel te staan dat de verruiming niet de

.../...

eigenlijke huisarbeiders, met andere woorden degenen die door een arbeidsovereenkomst voor huisarbeiders zijn verbonden, op het oog heeft. Zulks blijkt immers voldoende uit de tekst van het koninklijk besluit van 28 november 1969 aangezien een verruiming bezwaarlijk betrekking kan hebben op werknemers bedoeld in artikel 1, § 1, van de wet, terwijl zulks ook blijkt uit artikel 39 van het besluit waar de huisarbeiders uitdrukkelijk naast de in artikel 3, 4°, bedoelde personen worden genoemd.

Het ontwerp wil voornamelijk een verduidelijking brengen ten aanzien van sommige zelfstandigen. In dat opzicht stelt men vast dat de verduidelijking waardoor zelfstandigen worden uitgesloten die niet in gelijkaardige voorwaarden als die van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, slechts een explicitering is van wat reeds in het koninklijk besluit van 28 november 1969 impliciet besloten lag. Artikel 3, 4°, kon immers geen ruimer noch een beperkter toepassingsgebied beogen.

Terzake bestaat, gelet op de omstandigheid dat de bedoelde voorwaarde inderdaad impliciet reeds in de bestaande tekst voorhanden is, geen juridisch bezwaar tegen de terugwerking ervan.

Op dit punt brengt het ontwerp geen enkele wijziging van het bestaande recht; het wil enkel door de verduidelijking die het aan de wet zelf ontleent, de mogelijkheid van verkeerde interpretaties wegnemen.

*

* *

.../...

De Raad van State moge verwijzen naar de opmerkingen die hij in het advies L.10.911/1 van 7 november 1969 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 28 november 1969 is geworden, heeft gemaakt met betrekking tot de uitvoering die de Koning dient te geven aan artikel 49 van de wet van 27 juni 1969 en waarin hij vaststelde dat het gelijktijdig voortbestaan van onderling strijdige bepalingen een onvermijdelijke bron van verwarring is en ten zeerste de rechtszekerheid schaadt (p. 11-14, Nederlandse tekst ; p. 72-74, Franse tekst).

*
* *

De artikelen 1, 4°, en 3 van het ontwerp verwijzen bij het opstellen van de daarin vervatte regels naar "de wet van ... betreffende de tewerkstelling van studenten". Bedoeld wordt de toekomstige wet die zal ontstaan uit het wetsvoorstel DE CLERCQ (Gedr. St., Kamer, 1969-1970, nr.652-1).

*
* *

In het tweede lid van de aanhef leze men in het Nederlands : "... inzonderheid op de artikelen 3, 5, 19, § 2, 21 en 54;".

*
* *

.../...

In artikel 1, 3°, van het ontwerp vervange men "toevertrouwd" door "opgedragen" zoals in 5° van artikel 3 en schrijve verder : "... of aan wie een onderneming diensten verleent in verband met het hun opgedragen vervoer".

*
* *

Bij artikel 1, 4°, van het ontwerp dient het volgende te worden opgemerkt.

Daar het hier gaat om een verruiming, is de tekst van artikel 1, 4°, van het ontwerp te ruim gesteld. De toekomstige wet is immers luidens artikel 1 toepasselijk "op de studenten die, al dan niet krachtens een arbeidsovereenkomst, tegen loon arbeid verrichten onder hun gezag". Het ontwerp zou dus ten hoogste mogen spreken van de studenten die niet krachtens een arbeidsovereenkomst tegen loon arbeid verrichten onder het gezag van een derde. Ook al worden laatstbedoelde studenten door artikel 1 van de toekomstige wet met werklieden of bedienden gelijkgesteld voor de toepassing van de wetgeving inzake arbeidsovereenkomsten, toch heeft die gelijkstelling bij gemis van een uitdrukkelijke andersluidende bepaling geen gevolgen ten aanzien van de sociale zekerheid. In artikel 1, 4°, van het ontwerp mag dus enkel sprake zijn van studenten die geen werknemers zijn want alleen in dat geval is er enige reden tot verruiming op grond van artikel 2, § 1, 1°, van de wet.

Evenwel moet nog worden gewezen op het feit dat artikel 2 van de toekomstige wet de Koning toestaat het toepassingsgebied ervan te wijzigen, welke mogelijkheid in het ontwerp onvermeld wordt gelaten, zonder dat duidelijk is welke gevolgtrekking daaraan moet worden verbonden.

*
* *

.../...

In verband met artikel 2, dat de herhaling brengt van het ontwerp L.11.091/1, waarover de Raad op 17 april 1.1. advies uitbracht, moge de Raad zijn destijds gemaakte opmerkingen in herinnering brengen.

*
* *

In de tekst van het nieuwe artikel 17bis, dat door artikel 3 van het ontwerp ingevoegd wordt, is in fine niet duidelijk welke wet met "de wet" wordt bedoeld. Men schrijve : "eerstgenoemde wet" om iedere twijfel uit te sluiten.

In de Nederlandse tekst van artikel 17bis schrappe men het bepalend lidwoord in het opschrift van de toekomstige wet vóór het woord "studenten"; ook schrappe men tweemaal het woord "dat", dat immers telkens overbodig is.

*
* *

Het tweede lid van de tekst, waardoor artikel 5 van het ontwerp artikel 21 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 wil vervangen, zou beter als volgt gesteld zijn :

"Het in artikel 19, § 1, 1°, bedoelde percentage wordt, hetzij elk kwartaal, hetzij op het ogenblik dat de vergoeding is verschuldigd, gevoegd bij de bedragen en voordelen die het loon uitmaken".

*
* *

.../...

In artikel 6 vervange men in het Nederlands de woorden "In afwijking van" door "Met afwijking van".

Om een volledige overeenstemming met de Franse versie te bekomen, leze men het tweede lid van het nieuwe artikel 35bis als volgt in het Nederlands : "Met afwijking van ... nemen ... om de bijdragen die op deze vergoedingen verschuldigd zijn, aan te geven en te betalen, een aanvang ...".

*
* *

In artikel 7 van het ontwerp stelle men de inleidende zin als volgt :

"In artikel 54 van hetzelfde koninklijk besluit worden volgende wijzigingen aangebracht".

Het 2° van dit artikel 7 ware duidelijker gesteld als volgt:

"2° in het tweede lid worden de woorden "van de vereiste kwartaalaangiften en van de bijlagen, binnen de bij artikel 33 bepaalde termijn" vervangen door de woorden "van de vereiste kwartaalaangiften, aangiften en bijlagen, binnen de bij artikel 33 of 35bis bepaalde termijn".

Le projet invoque comme fondement légal les articles 2, § 1er, et 14 de la loi du 27 juin 1969. La première de ces dispositions constitue la base légale de ses trois premiers articles. L'article 14 de la même loi, qui autorise le Roi à élargir ou à restreindre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la notion de rémunération définie à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, sert de fondement légal aux articles 4 et 5 du projet, lesquels modifient les articles 19 et 21 inclus dans le chapitre II "Calcul des cotisations" de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. En vertu de l'article 14, § 1er, de la loi du 27 juin 1969, les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de la rémunération du travailleur.

Eu égard à leur teneur, les articles 6 et 7 du projet peuvent être malaisément considérés comme des dispositions portant exécution des articles 2, § 1er, et 14 de la loi du 27 juin 1969. L'article 6 insère dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 un article 35bis appelé à prendre place au chapitre III de cet arrêté, intitulé "Déclaration et paiement des cotisations". En vertu de l'article 21, alinéa 2, de la loi la fixation du délai de déclaration des cotisations est confiée au Roi, et c'est en exécution de l'article 23 de cette loi que le Chef de l'Etat détermine le délai pour leur transmission.

De son côté, l'article 7 du projet modifie l'article 54 de l'arrêté royal du 28 novembre 1965, qui est le premier article du chapitre V intitulé "Sanctions civiles".

.../...

Il doit donc être rattaché aux articles 28 et 29 de la loi, qui font partie d'une section portant le même intitulé et qui habilitent le Roi à déterminer les conditions d'application de la majoration de cotisation, des intérêts de retard et de l'indemnité.

Dès lors, mention doit aussi être faite à l'alinéa 1er du préambule des articles 21, 23, 28 et 29 de la loi du 27 juin 1969.

*

* *

L'article 1er, 1°, du projet modifie l'article 3, 4°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Au texte actuel, qu'il reprend d'ailleurs intégralement, il ajoute les mots "et selon des modalités similaires à celles d'un contrat de louage de travail".

Cet article 3, qui élargit l'application de la loi du 27 juin 1969 à certaines catégories de personnes, est fondé sur l'article 2, § 1er, 1°, de cette loi qui permet d'étendre l'application de celle-ci, entre autres, aux personnes qui exécutent un travail selon des modalités similaires à celles d'un contrat de louage de travail.

La précision apportée par le projet ne laisse plus place au moindre doute sur le fait que l'extension ne vise pas les ouvriers à domicile proprement dits, c'est-à-dire les personnes qui sont engagées dans les liens d'un contrat de travail à domicile. Encore que cette exclusion résulte à suffisance du texte de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, d'une part, puisqu'une

.../...

extension de la loi peut difficilement se concevoir pour les travailleurs dont il est question à l'article 1er, § 1er, de celle-ci, de l'article 39 de l'arrêté, d'autre part, où les ouvriers à domicile et les personnes visées à l'article 3, 4°, sont expressément mentionnés ensemble.

Le but principal du projet est d'apporter des éclaircissements en ce qui concerne certains travailleurs indépendants. A cet égard, l'on constate que la précision qui exclut les travailleurs indépendants ne travaillant pas dans des conditions similaires à celles d'un contrat de louage de travail, ne fait qu'expliciter ce que l'arrêté royal du 28 novembre 1969 impliquait déjà. L'article 3, 4°, n'était en effet susceptible ni d'une application plus large ni d'une application plus restreinte.

La condition susvisée étant déjà implicitement prévue par le texte existant, rien ne s'oppose à l'effet rétroactif qui s'attache à la présente précision.

Sur ce point, le projet ne modifie en rien le droit existant; il n'a d'autre but que d'exclure, par l'effet de la précision tirée de la loi même, toute possibilité d'erreurs d'interprétation.

*

* * .../...

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a faites, en ce qui concerne l'exécution qu'il appartient au Roi de donner à l'article 49 de la loi du 27 juin 1969, dans son avis L. 10.911/1 du 7 novembre 1969 sur le projet d'arrêté qui est devenu l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Il y constata que la coexistence formelle de dispositions contradictoires sera inévitablement source de confusion et nuira grandement à la sécurité juridique (pages 72, 74, texte français, pages 11-14, texte néerlandais).

*

* *

les articles 1er, 4°, et 3 du projet se réfèrent, dans les règles qu'ils établissent, à la "loi du ... relative à l'occupation d'étudiants". Il s'agit de la loi qui résultera de la proposition de loi DECLERCQ (Doc. parl., Chambre 1969-1970, n° 652-1).

*

* *

Dans la version néerlandaise de l'alinéa 2 du préambule, il convient d'écrire : "inzonderheid op de artikelen 3, 5, 19, § 2, 21 en 54;".

*

* *

Dans la version néerlandaise de l'article 1er, 3°, du projet, on remplacera "toevertrouwd" par "opgedragen", tout comme au 5° de l'article 3, et on écrira "... of aan wie een onderneming diensten verleent in verband met het hun opgedragen vervoer".

*

* * .../...

L'article 1er, 4°, du projet appelle les observations suivantes.

Etant donné qu'il s'agit d'une extension, le texte de l'article 1er, 4°, du projet est rédigé en termes trop larges. En effet, en vertu de son article 1er, la future loi s'appliquera "aux étudiants qui fournissent, contre rémunération, des prestations de travail sous leur autorité , que ce soit ou non en vertu d'un contrat de louage de travail". Le projet pourrait donc parler tout au plus des étudiants qui fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'un tiers sans être engagés dans les liens d'un contrat de louage de travail. Si, en vertu de l'article 1er de la future loi, ces étudiants sont assimilés à des ouvriers ou à des employés pour l'application de la législation sur les contrats de louage de travail, cette assimilation est sans effet, à défaut de disposition contraire expresse, du point de vue de la sécurité sociale. Aussi, ne peut-il être question, à l'article 1er, 4°, du projet, que des étudiants qui ne sont pas travailleurs puisque c'est uniquement dans ce cas qu'il y a motif à extension sur la base de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi.

Il faut encore relever qu'alors que l'article 2 de la future loi autorise le Roi à modifier le champ d'application de celle-ci, cette possibilité n'est pas envisagée dans le projet sans que l'on aperçoive clairement quelles conséquences il y a lieu d'en tirer.

*

* *

.../...

Concernant l'article 2, qui reprend une disposition du projet L. 11.091/1 sur lequel il a donné son avis le 17 avril dernier, le Conseil d'Etat se borne à renvoyer aux observations formulées à l'époque.

*

* *

Dans le nouvel article 17bis, que l'article 3 du projet insère dans l'arrêté, il n'est pas clair à laquelle des deux lois visées se rapportent les mots "la loi" figurant dans le dernier membre de phrase. Afin d'éviter tout malentendu, il y aurait lieu d'écrire "la première de ces lois".

Dans la version néerlandaise de l'article 17bis l'article défini précédant le mot "studenten" doit être omis dans l'intitulé de la future loi. On supprimera aussi deux fois le mot "dat", qui est, en effet, superflu.

*

* *

L'alinéa 2 du texte que l'article 5 du projet entend substituer à l'article 21 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le pourcentage prévu à l'article 19, § 1er, 1°, est ajouté aux sommes et avantages qui composent la rémunération, soit chaque trimestre, soit au moment où l'indemnité est due".

*

* * .../...

Dans la version néerlandaise de l'article 6, on écrira "Met afwijking van" au lieu de "In afwijking van".

Pour être parfaitement concordante avec la version française, la version néerlandaise de l'alinéa 2 du nouvel article 35bis devrait être rédigée comme suit : "Met afwijking van ... nemen ... om de bijdragen die op deze vergoedingen verschuldigd zijn, aan te geven en te betalen, een aanvang ... ".

*

* *

La version néerlandaise de la phrase liminaire de l'article 7 devrait se lire ainsi :

"In artikel 54 van hetzelfde koninklijk besluit worden volgende wijzigingen aangebracht".

Le 2° du même article gagnerait en clarté s'il était libellé comme suit :

"2° à l'alinéa 2, les mots "dans le délai prévu à l'article 33, de la déclaration trimestrielle et des annexes requises" sont remplacés par les mots "dans le délai prévu à l'article 33 ou à l'article 35bis, des déclarations trimestrielles, des déclarations et des annexes requises".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS, conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J.DE MEYER, assesseurs de la section de législation,

R.DECKMYN, griffier van de Raad van State.
greffier du Conseil d'Etat.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.H.BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de H.O.DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.H.BUCH.

Le rapport a été présenté par M.O.DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) R.DECKMYN. (get.) F.LEPAGE.