Raad van State
L.
28. FEV 1962
Prioritaire (2)

ADV. L. 7754/2

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 2e januari 1962 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders", heeft de 12e januari 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 2 janvier 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné le 12 janvier 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp heft artikel 5 van de kinderbijslagwet voor werknemers op en wijzigt artikel 6, 2°, van dezelfde wet.

De opzet van het ontwerp is, volgens de memorie van toelichting, de vennoten-zaakvoerders van de personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid voor de toepassing van de kinderbijslagwetgeving niet meer als werknemers, maar als zelfstandigen te beschouwen.

Hierdoor wordt een einde gemaakt aan een van de zeer voorname betwistingen die ten aanzien van de nauwkeurige omschrijving van het toepassingsgebied van de kinderbijslagregelingen voor werknemers en voor zelfstandigen rijzen.

Bovendien wordt door het ontwerp een belangrijke stap gezet in de richting van een vereenvoudiging van de voorschriften betreffende het toepassingsgebied van de kinderbijslagwetgeving voor werknemers. Vermits deze wetgeving door de besluitwet van 28 december 1944 in de sociale zekerheid werd ingeschakeld, ligt het voor de hand, dat het toepassingsgebied ervan zoveel mogelijk samenvalt met dat van de sociale zekerheid. In de prakrijk betekent zulks, dat in beginsel alleen de werknemers daaronder vallen. Degenen die niet door een arbeidsovereenkomst gebonden zijn, horen daarentegen eerder thuis in de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen.

.../...

Een beperking van het toepassingsgebied van de kinderbijslagregeling voor werknemers stuit, van sociaal standpunt uit, weliswaar op het bezwaar, dat degenen die worden uitgesloten, in de toekomst een minder voordelige regeling zullen genieten dan thans het geval is. De reden daarvan ligt echter in het feit, dat artikel 3 van de kinderbijslagwet voor zelfstandigen nog steeds geen volledige uitvoering heeft gekregen. Volgens dit artikel moeten immers aan de zelfstandigen "ten minste even belangrijke of gelijkwaardige kindertoeslagen" worden verleend als die welke de werknemers genieten.

Indien deze wetsbepaling zou worden toegepast, zou het wellicht gemakkelijker zijn tot een rationeler en eenvoudiger regeling inzake het toepassingsgebied van beide wetgevingen te komen.

\+

\+ \+

Is het doel van het ontwerp de vennoten-zaakvoerders van de personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid in de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen onder te brengen, dan moet worden opgemerkt dat een wijziging van de kinderbijslagwet voor werknemers daartoe niet volstaat.

Wanneer dit ontwerp wet wordt, zal tegelijkertijd ook het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 op de kinderbijslag voor zelfstandigen moeten worden gewijzigd, inzonderheid artikel 3. derde lid, b,

.../...

en vierde lid, a, en artikel 25, a. Eerstgenoemd artikel bevestigt de door dit ontwerp opgeheven voorschriften. Artikel 25, a, zoals het gewijzigd is door het koninklijk besluit van 25 april 1960, bepaalt, dat de leden van een personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die als vennoot-zaakvoerder of onder een dergelijke benaming met het beheer van de vennootschap zijn belast, alleen als zelfstandigen worden aangemerkt, wanneer zij niet met het dagelijkse beheer zijn belast en deze functie niet hun uitsluitende of hoofdzakelijke bedrijvigheid uitmaakt.

Worden deze bepalingen van het organiek besluit niet gewijzigd, dan heeft het ontwerp van wet tot gevolg, dat sommige vennoten-zaakvoerders onder geen kinderbijslagregeling meer vallen.

De wijziging van de kinderbijslagwet voor werknemers heeft voorts een ruimere draagwijdte dan de uitschakeling van de vennoten-zaakvoerders van personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid uit het toepassingsgebied van die wet.

De artikelen 5 en 6, 2°, zijn immers toepasselijk op "de personen belast met het dagelijks beheer van een onderneming, van een maatschappij, van een instelling of van elke andere groepering".

.../...

Onder deze omschrijving vallen, volgens de administratieve rechtspraak, bijvoorbeeld ook de zaakvoerders van een apotheek en de secretarissen van een leersecretariaat (zie bijvoorbeeld advies KC.132/4724 van 19 oktober 1954 van de commissie van advies inzake controle en betwiste zaken,"Documentation relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés", I., artikel 5/D. 1; advies KC. 132/5737 van 16 juli 1959 van dezelfde commissie, geciteerd door WYNANTS : Kinderbijslag voor werknemers. De ontwikkeling van de rechtspraak in de loop van de jaren 1958-1959, Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1960, blz. 1303 ; zie ook :"Les Novelles. Droit social, III, Les allocations familiales", nr 1175).

Ingevolge de opheffing van artikel 5 van de kinderbijslagwet voor werknemers zal de toestand van genoemde personen ten aanzien van de kinderbijslagregeling moeten worden herzien. Dit geldt vooral voor de zaakvoerders van apotheken, die krachtens artikel 8, b, van het organiek besluit van 22 december 1938 niet onder de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen vallen. Deze laatste bepaling moet in elk geval worden opgeheven, wil men vermijden dat deze personen onder geen enkele regeling zouden vallen.

.../...

Ten slotte moge de aandacht erop worden gevestigd, dat artikel 5 van de kinderbijslagwet voor werknemers soms werd ingeroepen om de draagwijdte van artikel 6, 1°, te bepalen (zie bijvoorbeeld advies KC .132/4249 van 15 juni 1954 van de reeds genoemde commissie van advies,"Documentation", I, artikel 6/D 10). Indirect kan dit ontwerp dus ook invloed hebben op de interpretatie van andere wetsbepalingen, die niet worden gewijzigd.

Het zou aanbeveling verdienen, dat in de memorie van toelichting het inzicht van de Regering ten aanzien van de hiervoor aangehaalde kwesties nader wordt verklaard.

Le projet a pour objet d'abroger l'article 5 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de modifier l'article 6, 2°, de ces lois.

Selon l'exposé des motifs, il entend voir désormais considérer les associés-gérants des sociétés de personnes à responsabilité limitée, pour l'application de la législation sur les allocations familiales, non plus comme des travailleurs salariés mais comme des travailleurs indépendants.

Un terme est mis de la sorte à une des controverses majeures qu'a soulevées la délimitation précise des champs d'application respectifs du régime des allocations familiales des travailleurs salariés et du régime des allocations familiales des travailleurs indépendants.

Le projet marque, d'autre part, un pas important vers la simplification des dispositions qui ont trait au champ d'application de la législation sur les allocations familiales pour travailleurs salariés. Cette législation ayant été intégrée dans le régime de la sécurité sociale par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, il est logique que son champ d'application coïncide dans toute la mesure du possible avec celui de la sécurité sociale proprement dite. Dans la pratique, cela signifie qu'elle ne s'applique, du moins en principe, qu'aux seuls travailleurs salariés, les personnes non engagées dans les liens d'un contrat de louage de travail étant plutôt soumises au régime des allocations familiales des travailleurs indépendants.

.../...

La restriction du champ d'application du régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, certes, encourt le reproche, du point de vue social, d'assujettir dorénavant les personnes qu'elle a pour effet d'exclure, à un régime moins favorable que celui dont elles bénéficient actuellement. Cet inconvénient découle toutefois de ce que l'article 3 de la loi relative aux allocations familiales des travailleurs indépendants n'a pas encore reçu pleine et entière exécution. Cet article dispose, en effet, que les travailleurs indépendants devront toucher "des allocations au moins égales ou équivalentes" à celles dont jouissent les travailleurs salariés.

Sans doute l'application effective de cette disposition légale ouvrirait-elle la voie à une solution plus rationnelle et plus simple du problème que pose le champ d'application des deux législations en cause.

\+

\+ \+

Si le projet tend à assujettir les associés-gérants des sociétés de personnes à responsabilité limitée au régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants, il convient d'observer que la simple modification de la loi sur les allocations familiales pour travailleurs salariés est insuffisante pour atteindre un tel but.

.../...

Si le projet devient loi, une modification corrélative de l'arrêté royal du 22 décembre 1938 organique des allocations familiales pour travailleurs indépendants, et plus particulièrement de l'article 3, alinéas 3,b,et 4,a, et de l'article 25, a, sera indispensable. Le premier de ces articles confirme les prescriptions dont le projet prévoit l'abrogation, tandis que l'article 25, a, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 25 avril 1960, dispose que les membres d'une société de personnes à responsabilité limitée qui, en qualité d'associé-gérant ou sous une dénomination analogue, sont chargés de la gestion de la société, ne sont assimilés aux travailleurs indépendants que lorsqu'ils n'assument pas la gestion journalière de ladite société et que ces fonctions ne constituent pas leur occupation exclusive ou principale.

A défaut de modification de ces dispositions de l'arrêté organique, le présent projet de loi aura pour conséquence d'exclure certains associés-gérants de tout régime d'allocations familiales.

La modification qu'il est envisagé d'apporter à la loi sur les allocations familiales des travailleurs salariés a cependant une portée plus étendue que l'exclusion du champ d'application de la loi des associés-gérants des sociétés de personnes à responsabilité limitée.

Les articles 5 et 6, 2°, de cette loi sont, en effet, applicables aux "personnes chargées de la gestion journalière d'une entreprise, d'une société, d'une institution ou de tout autre groupement".

.../...

Or, d'après la jurisprudence administrative, cette définition englobe par exemple les gérants de pharmacie et les secrétaires de secrétariats d'apprentissage(**voir l'avis KC.** 132/4724 du 19 octobre 1954 de la commission consultative du contrôle et du contentieux, Documentation relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés, I, article 5/D.1; avis KC. 132/5737 du 16 juillet 1959 de la même commission, cité par WYNANTS dans :"Kinderbijslag voor werknemers. De ontwikkeling van de rechtspraak in de loop van de jaren 1958-1959, Tijdschrift voor Sociale Zekerheid , 1960," p.1303; voir également : Les Novelles, Droit social, III, Les allocations familiales , n° 1175).

L'abrogation de l'article 5 de la loi sur les allocations familiales pour travailleurs salariés obligera dès lors à reconsidérer la situation de ces personnes au regard du régime des allocations familiales , et spécialement celle des gérants de pharmacie qui, en vertu de l'article 8, b, de l'arrêté organique du 22 décembre 1938, ne sont pas soumis au régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants. Cette dernière disposition devra de toute façon être abrogée si l'on veut éviter que les intéressés soient exclus de tout régime d'allocations.

Enfin, il échet d'observer qu'appel a quelquefois été fait à l'article 5 de la loi sur les allocations familiales pour travailleurs salariés afin de déterminer par rapprochement la portée de l'article

.../...

6, 1° (voir avis KC. 132/4249 du 15 juin 1954 de la commission consultative précitée, Documentation, I, article 6/D.10). C'est dire que le projet est, au surplus, susceptible d'avoir indirectement une répercussion sur l'interprétation de dispositions légales qui ne font pas l'objet de modification.

Il serait souhaitable que l'exposé des motifs précisât les intentions du Gouvernement sur les points critiqués ci-avant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. LENAERTS, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. H. LENAERTS, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.