KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e november 1963 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot integratie van de vakantiebijslag in het stelsel van de jaarlijkse vakantie der werknemers", heeft de 29e november 1963 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 27 novembre 1963, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "intégrant l'allocation complémentaire de vacances dans le régime des vacances annuelles des travailleurs", a donné le 29 novembre 1963 l'avis suivant :

Hoofddoel van het ontwerp is de toekenning van dubbel vakantiegeld voor de tweede vakantieweek definitief en integraal te verwezenlijken en de betrokken regeling, die tot op heden het onderwerp uitmaakt van een bijzondere tijdelijke wet van 18 december 1962, in te voegen in het algemeen stelsel van jaarlijkse vakantie.

Van deze gelegenheid maakt de Regering eveneens gebruik om de gecoördineerde wetten op de jaarlijkse vakantie te vereenvoudigen, rekening houdend met de menigvuldige wijzigingen die in de loop der jaren erin werden aangebracht. Hierdoor wordt de betrokken wetgeving alleszins duidelijker en beter leesbaar voor de belanghebbenden. Gelet op de korte termijn van drie dagen, waarover de Raad van State beschikt, is het hem niet mogelijk geweest na te gaan, of de vereenvoudiging nog niet verder kan worden doorgevoerd dan door het ontwerp wordt verwezenlijkt. Als voorbeeld kan worden gewezen op artikel 14 van de gecoördineerde wetten, dat op het eerste gezicht elke praktische betekenis heeft verloren sedert de artikelen 12 en 13 door de wet van 27 mei 1952 zijn gewijzigd.

Wat het hoofddoel van het ontwerp betreft - de "integratie van de vakantiebijslag in het stelsel van de jaarlijkse vakantie der werknemers" -, valt het op dat de nieuwe regeling de wetgeving op de sociale zekerheid kennelijk niet eenvoudiger maakt.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat een gedeelte van de bijdrage voor jaarlijkse vakantie maar eenmaal per jaar aan de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid moet worden betaald, terwijl de betaling van de sociale zekerheidsbijdragen in de regel per trimester geschiedt.

.../...

Bovendien wordt de Koning gemachtigd om voor datzelfde gedeelte van de bijdrage bijzondere betalingsmodaliteiten voor te schrijven en zelfs toe te staan dat de betaling niet aan de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid wordt gedaan.

Door die verschillende bijzondere bepalingen wordt afgeweken van de algemene regelen die de werking van het Belgisch stelsel van sociale zekerheid beheersen.

Kunnen zulke afwijkingen in sommige gevallen door concrete omstandigheden worden verklaard, dan mag toch niet uit het oog worden verloren, dat daardoor ook enigermate geraakt wordt aan de beginselen van dat stelsel, zoals die duidelijk omschreven werden in het verslag aan de Regent, dat de besluitwet van 28 december 1944 voorafgaat.

Dit verslag wijst erop dat "een van de voornaamste bepalingen" van de besluitwet hierin bestaat "dat de verschillende opgesomde arbeiders- en werkgeversbijdragen samen zullen worden geïnd en gestort". De Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid wordt erin genoemd het "verzamelorgaan van de bijdragen" en het "verdelingsorgaan van die bijdragen tussen de verschillende voorziene maatschappelijke diensten". Ten slotte stipt het verslag nog aan : "De globale bijdrage die ineens, voor de verschillende takken van de nieuwe verzekering, op het salaris wordt ingehouden, maakt het voor de werkgevers mogelijk tot belangrijke vereenvoudigingen over te gaan. Deze zullen nog belangrijker worden, als de thans vigerende wetten enigszins zullen gewijzigd zijn".

.../...

Deze gezonde beginselen die de oprichters van het Belgisch stelsel van sociale zekerheid hebben geleid, mogen ook bij de verdere uitbouw van dat stelsel niet uit het oog worden verloren.

In de tweede plaats valt het op, dat het ontwerp in de wetten op de sociale zekerheid en op de jaarlijkse vakantie een bijzondere regeling invoegt voor een bepaalde bedrijfstak, met name het diamantbedrijf.

Tot de kenmerken van de besluitwet van 28 december 1944 behoort ook dat deze een stelsel van sociale zekerheid heeft ingevoerd, dat in beginsel toepasselijk is op alle werknemers, die niet onder een bijzondere regeling vallen zoals de mijnwerkers en de zeelieden. Inzover er afwijkende voorschriften worden toegepast op bepaalde categorieën van werknemers, vinden deze niet hun plaats in de genoemde besluitwet, maar zijn zij ontstaan bij toepassing van andere wetgevingen, bijvoorbeeld die op de paritaire comités of op de fondsen voor bestaanszekerheid.

Ook de bijzondere vakantieregeling voor diamantarbeiders is tot stand gekomen door een beslissing van het paritair comité, welke algemeen verbindend werd verklaard door het besluit van de Regent van 11 mei 1946 tot oprichting van een particuliere verlofkas voor de diamantnijverheid.

.../...

Dit ontwerp heeft tot gevolg dat de wet ten dele een regeling bevestigt die bij koninklijk besluit tot stand is gekomen, bijvoorbeeld wat betreft de oprichting van de Rijksverlofkas voor de diamantnijverheid en het vaststellen van de vakantiebijdrage.

Juridisch is deze wettelijke bekrachtiging niet vereist, want de invoering van een bijzondere vakantieregeling met hogere bijdragen en een bijzonder vakantiefonds vindt een voldoende rechtsgrond in de gecoördineerde wetten op de jaarlijkse vakantie, inzonderheid de artikelen 7 en 51

In de opzet van die wetgeving zou de bijzondere vakantieregeling voor de diamantnijverheid dus beter voorbehouden blijven aan het paritair comité met de medewerking van de Koning maar zonder tussenkomst van de wetgever.

Dat de regeling van het ontwerp gemakkelijk tot juridische moeilijkheden kan leiden, moge onder meer blijken uit de volgende overwegingen. De hogere bijdrage van 0,5 t.h. wordt verantwoord door de bijkomende vakantie die aan de jonge diamantarbeiders wordt toegekend. De bijkomende vakantie wordt echter toegekend door het paritair comité, terwijl de bijdrage door de wet wordt vastgesteld. Artikel 13 van het ontwerp staat de Koning weliswaar toe de bijdrage te wijzigen, maar volgens deze bepaling wordt het koninklijk besluit genomen op voorstel van het paritair comité, terwijl overeenkomstig artikel 7 van de gecoördineerde wetten het toekennen van bijkomende vakantie en het vaststellen van de daarmee overeenstemmende bijdrage geschiedt door het paritair comité, wiens beslissing bij koninklijk besluit algemeen verbindend wordt verklaard.

.../...

Ten minste moet dus artikel 9 van het ontwerp met artikel 7 van de gecoördineerde wetten in overeenstemming worden gebracht. Beter ware het echter nog de bijzondere bepalingen betreffende de diamantnijverheid niet in het ontwerp op te nemen.

Tegen dit laatste voorstel bestaat weliswaar het bezwaar dat die bijzondere regeling ook afwijkt van de besluitwet van 28 december 1944, wat vanzelfsprekend door de wet moet geschieden (zie artikel 2, derde lid, van het ontwerp). Om de huidige opzet van die besluitwet te bewaren, ware het verkieslijk hierin alleen op te nemen de bepalingen die op alle werknemers toepasselijk zijn, en de bijzondere voorschriften ten behoeve van bepaalde categorieën van werknemers in bijzondere regelingen per categorie of bedrijfstak samen te brengen. Wat de diamantnijverheid betreft, zou zulks gevoeglijk kunnen geschieden in het raam van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een Sociaal Fonds voor diamantarbeiders.

\+

\+ \+

Gelet op de zeer korte termijn waarover de Raad van State heeft beschikt, heeft hij de hier voorgaande opmerkingen niet in tekstvoorstellen verwerkt en moet hij zich beperken tot de volgende opmerkingen :

In artikel 1, a, leze men "Artikel 1" in plaats van "Eerste artikel".

.../...

In de inleidende zin van artikel 2 moet melding worden gemaakt van de wijzigende wet van 12 juli 1957.

\+

\+ +

Door de artikelen 5 en 13 van het ontwerp wordt de jaarlijkse vakantie van de zeevarende officieren en ermee gelijkgestelden onttrokken aan de regeling die geldt voor de andere zeelieden en de arbeiders in het algemeen, die hun vakantiegeld ontvangen door tussenkomst van een vakantiefonds. Hierdoor worden de officieren dus op dezelfde voet behandeld als de bedienden.

Logischerwijze zou van die categorie van werknemers dan ook melding moeten worden gemaakt telkens in de gecoördineerde wetten van de bedienden sprake is, zoals in artikel 15, dat door artikel 16 van dit ontwerp wordt gewijzigd, en in artikel 21bis.

\+

\+ +

De artikelen 18 en 20 van het ontwerp bevatten voorschriften die alleen toepasselijk zijn op de werklieden en de leerlingen.

De term "werkman" heeft hier niet de beperkte betekenis van werknemer die onder de wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst valt, maar omvat bijvoorbeeld ook de huisarbeider.

.../...

Over deze ruimere en oneigenlijke betekenis van die term zou echter twijfel kunnen ontstaan omdat in de artikelen 21 en 24 van de gecoördineerde wetten, die door de genoemde artikelen van het ontwerp worden gewijzigd, respectievelijk de ruimere uitdrukking "al de werknemers andere dan bedienden" wordt gebruikt (artikel 21) en de huisarbeider uitdrukkelijk naast de werkman wordt genoemd (artikel 24).

De bedoeling van de vermelding "werklieden en leerlingen" is,erop te wijzen dat deze bepalingen alleen gelden voor degenen die hun vakantiegeld door tussenkomst van een vakantiefonds ontvangen, met uitsluiting van degenen wier vakantiegeld rechtstreeks door de werkgever wordt betaald.

Om die bedoeling op een tegelijkertijd duidelijke, juridisch correcte en beknopte wijze weer te geven,kunnen in artikel 18 van het ontwerp de volgende wijzigingen worden aangebracht :

1° in het eerste lid vervange men "aan alle werklieden en leerlingen" door "door de vakantiefondsen" ;

2° de tweede zin van het derde lid leze men als volgt : "Zij is bestemd voor de financiering van het vakantiegeld dat door die fondsen wordt verleend voor de met werkelijke arbeid gelijkgestelde inactiviteitsdagen".

Voorts dient in de inleidende zin van artikel 18 melding te worden gemaakt van de wijzigende wet van 25 juli 1962.

.../...

In artikel 20 van het ontwerp kunnen de woorden "de aan een werkman of een leerling verschuldigd" zonder bezwaar worden weggelaten.

\+

\+ +

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gebruikt in het ontwerp van wet op de bescherming van het loon (Kamer 471 , 1962-1963), leze men in de Nederlandse tekst van artikel 19 van het ontwerp "het verbod van beslag op en overdracht" in plaats van "de onafstaanbaarheid en de onbeslagbaarheid".

\+

\+ +

Artikel 23 laat men aanvangen als volgt :

"Artikel 23.-

Deze wet, die op 1 januari 1964 in werking treedt , is voor het eerst van toepassing op de vakantie van 1964. Ze is voor het eerst van toepassing op de in 1965 te nemen vakantie wat de arbeiders betreft bedoeld bij het besluit van de Regent van 11 mei 1946 ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

Le but premier du projet est l'octroi définitif et intégral d'un double pécule pour la deuxième semaine de vacances et l'intégration de cette réglementation, qui fait actuellement l'objet d'une loi particulière et temporaire du 18 décembre 1962, dans le régime général des vacances annuelles.

Le Gouvernement met l'occasion que lui offre le présent projet aussi à profit pour simplifier les lois coordonnées sur les vacances annuelles, tout en tenant compte des multiples modifications qu'elles ont subies au cours des années. La législation concernant la matière s'en trouvera de toute manière clarifiée et sa consultation facilitée. Dans le délai de trois jours qu'il s'est vu impartir, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure toutefois d'examiner si la simplification n'eût pu être poussée plus loin encore que ne le fait le projet Il songe, par exemple, à l'article 14 des lois coordonnées, qui semble, à première vue, avoir perdu toute portée pratique par l'effet des modifications que la loi du 27 mai 1952 a apportées aux articles 12 et 13.

Pour ce qui concerne le but premier du projet - "l'intégration de l'allocation complémentaire de vacances dans le régime des vacances annuelles" -, il est manifeste que le nouveau régime n'est pas de nature à simplifier la législation concernant la sécurité sociale.

Tout d'abord, il faut observer qu'une part de la cotisation pour les vacances annuelles ne sera versée à l'Office national de sécurité sociale qu'annuellement, alors que les cotisations de sécurité sociale se paient en règle générale par trimestre.

.../...

En outre, le projet confère au Roi le pouvoir d'arrêter des modalités spéciales de paiement de cette part de la cotisation, et de permettre même qu'elle ne soit pas versée à l'Office national de sécurité sociale.

Ces diverses dispositions particulières dérogent aux règles générales qui régissent le fonctionnement du système belge de sécurité sociale.

Si de telles dérogations s'expliquent dans certains cas par des circonstances concrètes, il importe de ne pas perdre de vue qu'elles n'affectent pas moins dans une certaine mesure les principes du système, tels qu'ils sont clairement définis dans le rapport au Régent qui précède l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Ce rapport souligne "qu'une disposition fondamentale de l'arrêté-loi est que les diverses cotisations des travailleurs et des employeurs que nous avons énumérées seront perçues et versées globalement". L'Office national de sécurité sociale y est qualifié "d'organe collecteur des cotisations" et "d'organe répartiteur de ces cotisations entre les divers services sociaux prévus". Le même rapport relève encore : "L'institution d'une cotisation globale retenue en une seule opération sur la rémunération du travail pour les diverses branches de l'assurance nouvelle, ouvre la voie à de sérieuses simplifications des formalités imposées aux employeurs. Ces simplifications deviendront plus sensibles lorsqu'on aura apporté certaines modifications aux lois actuelles".

.../...

Il est au plus haut point souhaitable que les principes sains qui ont inspiré les auteurs du système belge de sécurité sociale continuent à présider au développement de celui-ci.

En second lieu, le projet insère dans les lois relatives à la sécurité sociale et aux vacances annuelles une réglementation spéciale applicable à une branche d'activité déterminée, en l'occurrence l'industrie diamantaire.

Une des caractéristiques de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 est d'avoir instauré un régime de sécurité sociale applicable, en principe, à tous les travailleurs qui ne sont pas, comme les mineurs et les marins, assujettis à un régime spécial. Des prescriptions dérogatoires, dans la mesure où elles sont appliquées à des catégories déterminées de travailleurs, n'ont pas leur place dans le susdit arrêté-loi mais résultent de l'application d'autres législations, telles, par exemple, les législations relatives aux commissions paritaires et aux fonds de sécurité d'existence.

Il en va également ainsi pour le régime spécial de vacances des ouvriers diamantaires, qui procède d'une décision de la commission paritaire rendue obligatoire par l'arrêté du Régent du 11 mai 1946 portant création d'une Caisse particulière de vacances pour l'industrie diamantaire.

.../...

Le présent projet aura pour effet de faire partiellement confirmer par la loi un régime instauré par arrêté royal, notamment en ce qui concerne la création d'une Caisse nationale de vacances pour l'industrie diamantaire et la fixation du taux de la cotisation pour les vacances.

Du point de vue juridique, cette confirmation légale n'est pas requise. L'instauration d'un régime spécial de vacances à cotisations majorées et d'une caisse particulière de vacances trouve, en effet, un fondement légal suffisant dans les lois coordonnées sur les vacances annuelles, articles 7 et 51 notamment.

Dans l'économie de cette législation, le mieux serait donc que le régime spécial de vacances dans l'industrie diamantaire continue à être déterminé par la commission paritaire, avec le concours du Roi, mais sans l'intervention du législateur.

Que le régime prévu par le projet ouvre largement la voie à des difficultés sur le plan juridique, c'est ce que les considérations ci-après tendent à démontrer. La cotisation majorée de 0,5 p.c. est justifiée par l'octroi de vacances complémentaires aux jeunes travailleurs diamantaires. Toutefois, les vacances complémentaires sont accordées par la commission paritaire, tandis que la cotisation est fixée par la loi. Certes l'article 13 du projet permet-il au Roi de modifier la cotisation, mais l'arrêté royal aux termes de la même disposition est pris sur la proposition de la commission paritaire, alors qu'en vertu de l'article 7 des lois

.../...

coordonnées l'octroi de vacances complémentaires et la fixation de la cotisation y afférente sont du ressort de la commission paritaire, dont la résolution est rendue obligatoire par arrêté royal.

Il faudrait, à tout le moins donc, mettre l'article 9 du projet en concordance avec l'article 7 des lois coordonnées ; mais il serait préférable de ne pas inclure les dispositions particulières concernant l'industrie diamantaire dans le projet.

Sans doute peut-on objecter à cette dernière proposition que le régime spécial déroge également à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, ce qui devrait évidemment faire l'objet d'une loi (voyez article 2, alinéa 3, du projet). Afin de conserver à l'arrêté-loi son économie actuelle, il s'indique de n'y reproduire que les seules dispositions qui sont applicables à tous les travailleurs, et de grouper les dispositions particulières relatives à certaines catégories de travailleurs dans des réglementations spéciales par catégorie ou par branche d'activité. En ce qui concerne l'industrie diamantaire, on pourrait adéquatement le faire dans le cadre de la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires.

\+

\+ \+

En raison du très bref délai dont il a disposé, le Conseil d'Etat n'a pu établir des propositions de textes tenant compte des observations qui précèdent, et doit dès lors se borner à formuler les suggestions suivantes:

.../...

A l'article ler, il conviendrait de remplacer les mots "Article premier" par "Article ler".

+

+ +

Dans la phrase liminaire de l'article 2, il y a lieu de faire mention de la loi modificative du 12 juillet 1957

+

+ +

Les articles 5 et 13 du projet soustraient les vacances annuelles des officiers navigants et assimilés au régime qui s'applique aux autres marins et aux travailleurs en général, lesquels reçoivent leur pécule de vacances à l'entremise d'une caisse de vacances. Les officiers sont ainsi placés sur le même pied que les employés.

Logiquement, mention devrait dès lors également être faite de cette catégorie de travailleurs chaque fois qu'il est question d'employés dans les lois coordonnées, comme à l'article 15, modifié par l'article 16 du projet, et à l'article 21bis.

+

+ +

Les articles 18 et 20 du projet contiennent des prescriptions qui ne s'appliquent qu'aux seuls ouvriers et apprentis.

.../...

Le terme "ouvrier" n'a pas ici la signification restreinte du travailleur qui tombe sous l'application de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, mais comprend par exemple aussi le travailleur à domicile.

Des doutes pourraient cependant s'élever quant au sens extensif et impropre de ce terme, les articles 21 et 24 des lois coordonnées que modifient les susdits articles du projet faisant le premier usage de l'expression plus large "tous les travailleurs autres que les employés", le second , mention expresse du travailleur à domicile à côté de l'ouvrier .

La mention "ouvriers et apprentis" a pour objet de faire ressortir que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux personnes qui reçoivent leur pécule de vacances à l'entremise d'une caisse de vacances, à l'exclusion de ceux dont le pécule est directement payé par l'employeur.

Afin d'exprimer cette intention d'une manière à la fois claire, juridiquement correcte et succincte, il s'indiquerait d'apporter à l'article 18 du projet les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, remplacer les mots "à tous les ouvriers et apprentis" par les mots "par les caisses de vacances"

2° remplacer la deuxième phrase de l'alinéa 3 par la phrase suivante : "Il est destiné au financement du pécule de vacances accordé par lesdites caisses pour les journées d'inactivité assimilées à des journées de travail effectif".

.../...

En outre, il conviendrait, dans la phrase liminaire de l'article 18, de faire mention de la loi modificative du 25 juillet 1962.

A l'article 20 du projet, les mots "dû à un ouvrier ou à un apprenti" peuvent sans inconvénient être omis.

\+

\+ +

Par souci de concordance avec la terminologie du projet de loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs (Chambre , 471, 1962-1963), il conviendrait, dans la version néerlandaise de l'article 19 du projet, de remplacer les mots "de onafstaanbaarheid en de onbeslagbaarheid" par les mots "het verbod van beslag op en overdracht".

\+

\+ +

La première phrase de l'article 23 serait mieux rédigée ainsi qu'il suit :

"Article 23.-

La présente loi, qui entrera en vigueur le ler janvier 1964, s'appliquera pour la première fois aux vacances de 1964. Elle s'appliquera ... (la suite comme au projet) ... ".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, 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.