

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e december 1968 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (Sénat 1968-1969, stuk 18)", heeft de 13e december 1968 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 13 décembre 1968, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi "revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (Sénat 1968-1969, doc. 18)", a donné le 13 décembre 1968 l'avis suivant :

Het door de Regering beoogde amendement wil in het ontwerp van wet tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (Gedr. St. Senaat, zitting 1968-1969, nr. 18), een artikel 34bis invoegen waarvan de tekst als volgt zou luiden:

"Wanneer een loon door tussenkomst van een derde aan een werknemer wordt betaald, kan de Koning in afwijking van de artikelen 15 en 23, §§ 1 en 2, een bijzondere regeling uitvaardigen. Hij kan eveneens die derde als werkgever beschouwen voor de inning en de invordering van de verschuldigde bijdragen".

De **verantwoording** van dit amendement waarover de Raad van State om advies binnen drie dagen is verzocht, luidt als volgt :

"De sommen welke door een werkgever rechtstreeks aan zijn werknemers betaald worden zoals het loon voor feestdagen, de eindejaarspremies, loon voor kort verzuim, het gewaarborgd dag- en weekloon, geven aanleiding tot inning van sociale zekerheidsbijdragen. Het is niet billijk dat deze sommen aan deze inning ontsnappen wanneer ze door tussenkomst van een derde worden uitgekeerd. Het amendement laat de Koning toe de vereiste maatregelen te treffen om deze inning te verzekeren".

*

* *

.../...

I.

Het amendement gaat in de eerste plaats uit van het begrip "loon". In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat het loonbegrip in dit wetsontwerp gedefinieerd wordt door artikel 14, § 2, dat zegt : "Voor de toepassing van deze wet, moet aan het begrip "loon" dezelfde inhoud worden gegeven als bepaald bij artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. Evenwel kan de Koning het aldus bepaalde begrip, bij in Ministerraad overlegd besluit, verruimen of beperken".

Daar het amendement zoals het geformuleerd is geen enkele verruiming of beperking van het loonbegrip kan teweegbrengen, moet dus gewerkt worden met het loonbegrip van artikel 2 van genoemde wet van 12 april 1965, terwijl uiteraard abstractie moet worden gemaakt van de mogelijkheid tot verruiming of beperking op grond van genoemd artikel 14, § 2, aangezien niet op de toekomst kan worden vooruitgelopen.

Artikel 2 van genoemde wet van 12 april 1965 luidt nu als volgt :

"Deze wet verstaat onder "loon" :

- 1° het loon in geld waarop de werknemer ingevolge zijn dienstbetrekking recht heeft ten laste van de werkgever ;
- 2° de fooien of het bedieningsgeld waarop de werknemer recht heeft ingevolge zijn dienstbetrekking of krachtens het gebruik ;
- 3° de in geld waardeerbare voordelen waarop de werknemer ingevolge zijn dienstbetrekking recht heeft ten laste van de werkgever.

.../...

De Koning kan, op voorstel van de Nationale Arbeidsraad, het begrip "loon", zoals omschreven in het eerste lid, uitbreiden.

Voor de toepassing van deze wet worden evenwel niet als loon beschouwd de vergoedingen door de werkgever rechtstreeks of onrechtstreeks betaald :

- 1° als vakantiegeld ;
- 2° welke moeten worden beschouwd als een aanvulling van de vergoedingen verschuldigd ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte ;
- 3° welke moeten worden beschouwd als een aanvulling van de voordelen toegekend voor de verschillende takken van de sociale zekerheid".

Voor de uitlegging van deze bepaling dient verwezen te worden naar de memorie van toelichting (Gedr. St., Kamer, zitting 1962-1963, nr. 471/1, p. 4), naar het advies van de Raad van State (ibid., p. 15-17), naar het verslag van de Kamercommissie (Gedr.St., Kamer, zitting 1962-1963, nr. 471/11, p. 5-7) en naar het verslag van de Senaatscommissie (Gedr. St., Senaat, zitting 1964-1965, nr. 115, p. 29-33).

Uit deze stukken van de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 april 1965 blijkt zonder twijfel dat de in de verantwoording genoemde voordelen, als zij ten laste van de werkgever komen, vervat zijn in het begrip loon van artikel 2 van de wet van 12 april 1965. Uit het hierboven genoemd advies van de Raad van State blijkt ook duidelijk dat het loon voor feestdagen of het gewaarborgd dag- of weekloon, dat door een Fonds voor bestaanszekerheid wordt betaald krachtens de artikelen 5 en 6 van de besluitwet van

25 februari 1947 inzake feestdagen met loon, respectievelijk artikel 28nonies van de wet van 10 maart 1900 op de arbeids-overeenkomst, als loon moet worden aangezien. Voor het eerstgenoemd geval kan de verschuldigdheid van sociale zekerheidsbijdragen overigens bezwaarlijk worden betwist, gelet op de uitdrukkelijke bepaling van artikel 7 van genoemde besluitwet.

Volgens de verantwoording van het amendement is het niet billijk dat bepaalde sommen aan de inning van deze bijdragen ontsnappen wanneer ze door tussenkomst van een derde worden uitgekeerd. Nu bepaalt artikel 14, § 1, van het wetsontwerp dat de bijdragen voor sociale zekerheid berekend worden op grond van het loon van de werknemer. Hieruit volgt onvermijdelijk dat bedoelde sommen alleen dan aan de inning van de bijdragen voor sociale zekerheid kunnen ontsnappen, wanneer zij niet als loon kunnen worden beschouwd. Er schijnt dus een eerste vraagstuk te zijn dat bestaat in een onderzoek naar de opportuniteit van een verruiming van het loonbegrip. Doch dit heeft slechts onrechtstreeks te maken met het amendement, daar dit probleem onderzocht moet worden aan de hand van het bepaalde in het reeds genoemde artikel 14, § 2, van het wetsontwerp, waarbij de Koning gemachtigd wordt het loonbegrip van artikel 2 van de wet van 12 april 1965 te verruimen of te beperken.

II.

Het amendement werkt in de tweede plaats met het begrip "loon dat door tussenkomst van een derde wordt betaald"; het wil juist voor dit geval de Koning bevoegd verklaren om afwijkende regelingen uit te vaardigen inzake de verschuldigdheid van sociale zekerheidsbijdragen.

.../...

In de verantwoording van het amendement wordt niets gezegd over de betekenis van de woorden "door tussenkomst van een derde". Er kan alleen gegist worden dat deze woorden op iets anders doelen dan op een loutere betaling door een derde. Over de aard van de tussenkomst wordt niets medegedeeld ; nu kan deze tussenkomst allerhande vormen aannemen : zo kan de derde bijvoorbeeld gewoon als lasthebber van de werkgever optreden of hij kan een persoonlijke verplichting nakomen die nooit op de werkgever heeft gerust.

Noch de tekst van het amendement noch de daarbij voorgelegde verantwoording maken het mogelijk om met enige zekerheid vast te stellen tot welke gevallen de aan de Koning op te dragen bevoegdheid beperkt wordt, hetgeen het gevaar insluit dat deze macht onbeperkt zou zijn.

In de gegeven omstandigheden is het de Raad van State dan ook niet mogelijk geweest om zich binnen een termijn van drie dagen een gefundeerd oordeel te vormen over de juiste strekking van het amendement en hierover met kennis van zaken te adviseren.

L'amendement envisagé par le Gouvernement tend à l'insertion dans le projet de loi revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (Doc. parl. Sénat, session 1968-1969, n° 18) d'un article 34bis ainsi conçu :

"Lorsqu'une rémunération est payée à un travailleur à l'intervention d'un tiers, le Roi peut édicter des règles particulières dérogatoires aux articles 15 et 23, §§ 1er et 2. Il peut également considérer ce tiers comme employeur pour la perception et le recouvrement des cotisations dues".

Cet amendement, sur lequel le Conseil d'Etat est invité à donner son avis dans le délai de trois jours, est justifié comme suit :

"Les sommes payées par un employeur directement à ses travailleurs au titre de rémunération pour jours fériés, de prime de fin d'année, de rémunération pour les petits chômages, de salaire hebdomadaire garanti, de salaire journalier garanti ... donnent lieu à la perception des cotisations de sécurité sociale. Il n'est pas équitable que ces sommes, lorsqu'elles sont payées à l'intervention d'un tiers, échappent à cette perception. L'amendement vise à permettre au Roi de prendre les dispositions requises pour assurer ladite perception".

*

* *

I.

L'amendement use, en premier lieu, de la notion de rémunération. Il importe de ne pas perdre de vue, à cet égard, que cette notion est définie à l'article 14, § 2, du projet de loi, qui dispose "Pour l'application de la présente loi, il y a lieu de donner à la notion de rémunération le même contenu que celui qui est déterminé par

.../...

l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. Toutefois, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, élargir ou restreindre la notion ainsi déterminée".

Etant donné que l'amendement, tel qu'il est formulé, ne saurait avoir pour résultat d'élargir ou de restreindre cette notion, c'est à la notion de rémunération définie à l'article 2 précité de la loi du 12 avril 1965 qu'il convient de recourir tout en faisant abstraction de la possibilité de l'élargir ou de la restreindre en vertu du susdit article 14, § 2; on ne peut pas, en effet, préjuger l'avenir.

L'article 2 de la loi du 12 avril 1965 est rédigé ainsi qu'il suit :

"La présente loi entend par "rémunération" :

- 1° le salaire en espèces auquel le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement;
- 2° le pourboire ou service auquel le travailleur a droit en raison de son engagement ou en vertu de l'usage;
- 3° les avantages évaluables en argent auxquels le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement.

Le Roi peut, sur proposition du Conseil national du travail, étendre la notion de "rémunération", telle qu'elle est définie à l'alinéa premier.

Toutefois, ne sont pas à considérer comme rémunération pour l'application de la présente loi, les indemnités payées directement ou indirectement par l'employeur :

- 1° comme pécule de vacances;
- 2° qui doivent être considérées comme un complément des indemnités dues par suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;
- 3° qui doivent être considérées comme un complément des avantages accordés pour les diverses branches de la sécurité sociale".

Pour l'interprétation de cette disposition, il y a lieu de se reporter à l'exposé des motifs (Doc. parl. Chambre, session 1962-1963, n° 471, I, page 4), à l'avis du Conseil d'Etat (ibid., p. 15, 17), au rapport de la commission de la Chambre (Doc. parl. Chambre, session 1961-1963, n° 471/11, p. 5-7) et au rapport de la commission du Sénat (Doc. parl. Sénat, session 1964-1965, n° 115, p. 29-33).

Ces éléments des travaux préparatoires de la loi du 12 avril 1965 montrent que les avantages cités dans la justification de l'amendement entrent sans conteste dans la notion de rémunération définie par l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 quand ils sont à la charge de l'employeur. De l'avis du Conseil d'Etat déjà invoqué, il ressort non moins clairement que doit aussi être considéré comme rémunération le salaire afférent aux jours fériés ou le salaire journalier ou hebdomadaire garantis qui sont payés par un fonds de sécurité d'existence respectivement en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté-loi du 25 février 1947 concernant les jours fériés payés et de l'article 28 nonies de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail. Dans le premier cas, l'obligation de cotiser au titre de la sécurité sociale ne peut du reste être contestée, eu égard à la disposition expresse de l'article 7 de l'arrêté-loi.

Selon la justification de l'amendement, il n'est pas équitable que certaines sommes puissent échapper à la perception de ces cotisations lorsqu'elles sont payées à l'intervention d'un tiers. Or, l'article 14, § 1er, du projet de loi dispose que les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de la rémunération du travailleur. Il s'ensuit inévitablement que les sommes dont il est question ne sauraient échapper à la perception des cotisations de sécurité sociale que pour autant qu'elles ne doivent pas être considérées comme une rémunération. Une première question semble dès lors se poser : celle de l'opportunité d'élargir la notion de rémunération. Cette question n'a toutefois qu'un rapport indirect avec le présent amendement puisqu'elle doit être examinée à la lumière des dispositions de l'article 14, § 2, précité du projet de loi, qui habilite le Roi à élargir ou à restreindre la notion de rémunération définie à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965.

II.

L'amendement recourt en second lieu à la notion de "rémunération payée à l'intervention d'un tiers"; il entend précisément habiliter le Roi, en vue de cette éventualité, à édicter des règles dérogatoires à l'obligation de cotiser au titre de la sécurité sociale.

La justification est muette quant au sens qu'il convient d'attribuer aux mots "à l'intervention d'un tiers". Tout au plus peut-on présumer que cette formule vise autre chose que le simple paiement par un tiers. Aucune précision n'est donnée au sujet de la nature de l'intervention. Or, celle-ci peut revêtir les formes les plus diverses; le tiers peut, par exemple, agir comme simple mandataire de l'employeur ou s'acquitter d'une obligation personnelle qui n'a jamais incombé à celui-ci.

Ni le texte de l'amendement ni la justification qui en est donnée ne permettent de déterminer avec certitude à quels cas se limite le pouvoir attribué au Roi. Il est, dès lors, à craindre que ce pouvoir ne soit illimité.

Le Conseil d'Etat n'a pu, dans de telles conditions, se faire, dans le bref délai dont il disposait, une opinion sur la portée exacte de l'amendement et, partant, donner en connaissance de cause l'avis demandé.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE,
Messieurs :

voorzitter van de Raad van State,
président du Conseil d'Etat,

H.BUCH,
H.ADRIAENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE,
J.DE MEYER,

bijzitters van de afdeling
wetgeving,
assesseurs de la section
de législation,

M.JACQUEMIJN,

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

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

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

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M.F.LEPAGE.

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

DE GRIFFIER

LE GREFFIER,

DE VOORZITTER

LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN.

(get.) F.LEPAGE.