



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.278/1
van 29 mei 2013

avis 53.278/1
du 29 mai 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot uitvoering van sommige
bepalingen van de programmawet (I)
van 27 december 2006 wat betreft de
aard van de arbeidsrelaties die
bestaan in het kader van de
uitoefening van werkzaamheden die
vallen onder het toepassingsgebied
van het paritair comité voor de
landbouw of van het paritair comité
voor het tuinbouwbedrijf’

un projet d’arrêté royal ‘pris en
exécution de certaines dispositions de
la loi-programme (I) du
27 décembre 2006 en ce qui concerne
la nature des relations de travail qui
se situent dans le cadre de l’exécution
des activités qui ressortent du champ
d’application de la commission
paritaire de l’agriculture ou de la
commission paritaire pour les
entreprises horticoles’

Op 29 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van sommige bepalingen van de programmawet (I) van 27 december 2006 wat betreft de aard van de arbeidsrelaties die bestaan in het kader van de uitoefening van werkzaamheden die vallen onder het toepassingsgebied van het paritair comité voor de landbouw of van het paritair comité voor het tuinbouwbedrijf'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 en 23 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2013.

*

Le 29 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'pris en exécution de certaines dispositions de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne la nature des relations de travail qui se situent dans le cadre de l'exécution des activités qui ressortent du champ d'application de la commission paritaire de l'agriculture ou de la commission paritaire pour les entreprises horticoles'.

Le projet a été examiné par la première chambre les 16 et 23 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mai 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de arbeidsrelaties die bestaan in het kader van de uitoefening van werkzaamheden die onder het toepassingsgebied van het Paritair Comité voor de landbouw of van het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf vallen, onder het toepassingsgebied te brengen van hoofdstuk V/1 “Vermoeden betreffende de aard van de arbeidsrelatie” van titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006 (hierna: de programmawet), en vervolgens de specifieke criteria te bepalen met betrekking tot het weerlegbaar vermoeden van het voorhanden zijn van een arbeidsovereenkomst wat die arbeidsrelaties betreft.

2.1. Het ontwerp beoogt rechtsgrond te vinden in de artikelen 337/1, § 2, en 337/2, § 3, van de programmawet.

Artikel 337/1, § 2, luidt:

“De in de eerste paragraaf bepaalde lijst kan door de Koning worden uitgebreid, nadat het advies werd ingewonnen van:

- 1) het Directiecomité van het Federaal aansturingsbureau van de sociale inlichtingen en opsporingsdienst zoals bepaald in artikel 6 van het Sociaal Strafwetboek,
- 2) de bevoegde paritaire comités of subcomités. Dit advies wordt gegeven door de Nationale Arbeidsraad wanneer verschillende paritaire comités bevoegd zijn. Bij ontstentenis van bevoegd of werkend paritair comité of subcomité wordt dit advies gegeven door de Nationale Arbeidsraad,
- 3) de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O., die zijn advies uitbrengt na raadpleging van de betrokken sectoren en beroepen en als er een bestaat, de beroepsorde die of het beroepsinstituut dat voor het betrokken beroep door de wet is aangesteld.

Deze drie organen verstrekken hun adviezen binnen vier maanden nadat het verzoek werd gedaan door de Minister bevoegd voor Werk, de Minister bevoegd voor Sociale Zaken of de Minister bevoegd voor Middenstand.

Indien binnen de gestelde termijn geen eensluidend eenparig advies werd verstrekt, kan de Koning de betrokken sector(en), beroep(en), categorie(ën) van beroepen of beroepsactiviteit(en), slechts bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder de toepassing van dit hoofdstuk brengen.

De in het tweede lid bedoelde ministers kunnen de in het eerste lid vermelde organen hetzij op hun eigen initiatief hetzij op vraag van het bevoegde paritaire comité of subcomité, de Nationale Arbeidsraad, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O. of van de organisaties die erin vertegenwoordigd zijn, verzoeken hun adviezen te verstrekken.

Indien de bevoegde ministers gelijktijdig meerdere verzoeken ontvangen om een advies te vragen aan de in het eerste lid vermelde organen, bepalen ze een kalender voor de indiening van de desbetreffende adviesaanvragen.”

Artikel 337/2, § 3, luidt:

“De Koning kan volgens dezelfde procedure als deze bepaald in artikel 335, specifieke criteria bepalen die eigen zijn aan één of meerdere sectoren, één of meerdere beroepen of één meerdere categorieën van beroepen of één of meerdere

beroepsactiviteiten die Hij bepaalt, en die de in de eerste paragraaf bepaalde criteria vervangen of aanvullen. Deze criteria dienen elementen te bevatten die verband houden met een socio-economische afhankelijkheid of juridische ondergeschiktheid.”

Artikel 335 van de programmawet luidt:

“De Koning kan de Hem door artikel 334 toegekende bevoegdheid slechts uitoefenen na advies van :

- 1) het Directiecomité van het Federaal aansturingsbureau van de sociale inlichtingen en opsporingsdienst, zoals bepaald in artikel 6 van het Sociaal Strafwetboek,
- 2) de bevoegde paritaire comités of subcomités. Dit advies wordt gegeven door de Nationale Arbeidsraad wanneer verschillende paritaire comités bevoegd zijn. Bij ontstentenis van bevoegd of werkend paritair comité of subcomité wordt dit advies gegeven door de Nationale Arbeidsraad,
- 3) de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O., die zijn advies uitbrengt na raadpleging van de betrokken sectoren en beroepen en als er een bestaat, de beroepsorde die of het beroepsinstituut dat voor het betrokken beroep door de wet is aangesteld.

Deze drie organen verstrekken hun adviezen binnen vier maanden nadat het verzoek werd gedaan door de Minister bevoegd voor Werk, de Minister bevoegd voor Sociale Zaken of de Minister bevoegd voor Middenstand.

Indien binnen de gestelde termijn geen eensluidend en eenparig advies werd verstrekt, kan de Koning voor de betrokken sector(en), beroep(en), categorie(ën) van beroepen of beroepsactiviteit(en), specifieke criteria slechts bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepalen.

De in het tweede lid bedoelde ministers kunnen de in het eerste lid vermelde organen hetzij op hun eigen initiatief hetzij op vraag van het bevoegde paritaire comité of subcomité, de Nationale Arbeidsraad, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O. of van de organisaties die erin vertegenwoordigd zijn, verzoeken hun adviezen te verstrekken.

Indien de bevoegde ministers gelijktijdig meerdere verzoeken ontvangen om een advies te vragen aan de in het eerste lid vermelde organen, bepalen ze een kalender voor de indiening van de desbetreffende adviesaanvragen.”

2.2. Uit de voornoemde bepalingen volgt dat zowel voor het uitbreiden van het toepassingsgebied van hoofdstuk V/1 van titel XIII van de programmawet als voor het bepalen van specifieke criteria die eigen zijn aan één of meer sectoren, een eensluidend en eenparig advies vereist is van de drie erin vermelde organen, zo niet kan de Koning slechts optreden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Zo weliswaar kan worden aangenomen dat het verstrekken van een advies over het vaststellen van specifieke criteria ook een impliciet advies inhoudt over het uitbreiden van het toepassingsgebied van voornoemd hoofdstuk V/1, moet niettemin worden vastgesteld dat met betrekking tot het bepalen van de specifieke criteria voor de betrokken sectoren door de drie voornoemde organen geen eensluidend en eenparig advies is verstrekt, nu uit het advies van het Directiecomité van het Federaal aansturingsbureau van de sociale inlichtingen en opsporingsdienst blijkt dat dit orgaan weliswaar inhoudelijk akkoord gaat met de ontworpen criteria, maar daarnaast aanbevelingen formuleert om bepaalde criteria te splitsen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, is dan ook van oordeel dat het uitbreiden van het toepassingsgebied van voornoemd hoofdstuk V/1 en het vaststellen van specifieke criteria met betrekking tot de betrokken sectoren dient te gebeuren middels een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Dit overleg blijkt nog niet te hebben plaatsgevonden.

Indien als gevolg van dat overleg nog wijzigingen zouden worden aangebracht in het ontwerp zoals het thans om advies is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

De hierna volgende opmerkingen worden gemaakt onder het voorbehoud dat aan het vereiste van overleg in de Ministerraad alsnog wordt voldaan.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld.

Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’. Op grond van artikel 2, 9°, van dat besluit is het ontwerp, zoals het thans voorligt, vrijgesteld van het uitvoeren van een voorafgaand onderzoek. Aangezien het overleg in de Ministerraad met betrekking tot het voorliggende ontwerp wel degelijk vereist is, komt die vrijstelling evenwel te vervallen en zal alsnog een voorafgaand onderzoek moeten worden uitgevoerd.

Wanneer uit dat onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

TEKSTONDERZOEK

Artikel 1

4.1. In artikel 1, § 1, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 1, § 1, zeventiende (niet: veertiende) lid, van het koninklijk besluit van 9 februari 1971 ‘tot oprichting van sommige paritaire comités en tot vaststelling van hun benaming en bevoegdheid’ en naar artikel 1, § 1, elfde (niet: zesde) lid, van het koninklijk besluit van 17 maart 1972 ‘tot oprichting van sommige paritaire comités en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid ervan’.

4.2. Aan het einde van artikel 1, § 2, van het ontwerp dient te worden gerefereerd aan “het in artikel 3, g), bedoelde criterium”.

Artikel 3

5. In de Nederlandse tekst van artikel 3, c), van het ontwerp dient te worden geschreven “ontstentenis van enige beslissingsmacht”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de faire entrer les relations de travail qui se situent dans le cadre de l'exécution des activités qui ressortissent au champ d'application de la commission paritaire de l'agriculture ou de la commission paritaire pour les entreprises horticoles, dans le champ d'application du chapitre V/1 « Présomption concernant la nature de la relation de travail » du titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (ci-après : la loi-programme), et de déterminer ensuite les critères spécifiques relatifs à la présomption réfragable de l'existence d'un contrat de travail, en ce qui concerne ces relations de travail.

2.1. Le projet tend à trouver un fondement juridique dans les articles 337/1, § 2, et 337/2, § 3, de la loi-programme.

L'article 337/1, § 2, s'énonce comme suit :

« La liste prévue au paragraphe 1^{er} peut être élargie par le Roi après avoir demandé l'avis :

- 1) du Comité de direction du Bureau fédéral d'orientation du Service d'information et de recherche sociale, tel que prévu à l'article 6 du Code pénal social,
- 2) des commissions ou sous-commissions paritaires compétentes. Cet avis est donné par le Conseil national du Travail lorsque plusieurs commissions paritaires sont compétentes. A défaut d'une commission ou sous-commission paritaire compétente ou effective, cet avis est donné par le Conseil national du Travail,
- 3) du Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E., qui ne rend son avis qu'après avoir consulté les secteurs et professions concernés, et s'il existe, l'ordre ou l'institut professionnel établi par la loi pour la profession concernée.

Ces trois organes doivent donner leurs avis dans un délai de quatre mois après la demande faite par le Ministre chargé de l'Emploi, le Ministre des Affaires sociales ou le Ministre compétent pour les Classes moyennes.

Si, dans le délai imparti, aucun avis conforme et unanime n'a été remis, le Roi ne peut reprendre dans le champ d'application de ce chapitre le ou les secteurs, la ou les professions, la ou les catégories de professions ou la ou les activités professionnelles concernés que par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Les ministres visés à l'alinéa 2 peuvent demander aux organes visés à l'alinéa 1^{er} de donner leurs avis soit de leur propre initiative soit à la demande des commissions ou

sous-commissions paritaires compétentes, du Conseil national du Travail, du Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E., ou des organisations qui y sont représentées.

Si les ministres compétents reçoivent simultanément plusieurs demandes visant à solliciter l'avis des organes mentionnés à l'alinéa 1^{er}, ils établissent un calendrier pour l'introduction des demandes d'avis en question ».

L'article 337/2, § 3, s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, selon la même procédure que celle prévue à l'article 335, prévoir des critères spécifiques propres à un ou plusieurs secteurs, une ou plusieurs professions, une ou plusieurs catégories de professions ou à une ou plusieurs activités professionnelles qu'il détermine, et qui remplacent ou complètent les critères visés au paragraphe 1^{er}. Ces critères doivent contenir des éléments qui ont un rapport avec une dépendance socio-économique ou une subordination juridique ».

L'article 335 de la loi-programme s'énonce comme suit :

« Le Roi ne peut exercer la compétence qui Lui a été reconnue par l'article 334 qu'après avis :

- 1) du Comité de direction du Bureau fédéral d'orientation du Service d'information et de recherche sociale, tel que prévu à l'article 6 du Code pénal social,
- 2) des commissions ou sous-commissions paritaires compétentes. Cet avis est donné par le Conseil national du Travail lorsque plusieurs commissions paritaires sont compétentes. A défaut d'une commission ou sous-commission paritaire compétente ou effective, cet avis est donné par le Conseil national du travail,
- 3) du Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E., qui ne rend son avis qu'après avoir consulté les secteurs et professions concernés, et s'il existe, l'ordre ou l'institut professionnel établi par la loi pour la profession concernée.

Ces trois organes donnent leurs avis dans un délai de quatre mois après la demande faite par le Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions, le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions ou le Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions.

Si, dans le délai imparti, aucun avis conforme et unanime n'est remis, le Roi ne peut établir des critères spécifiques pour le ou les secteurs, la ou les professions, la ou les catégories de professions ou la ou les activités professionnelles concernés que par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les ministres visés à l'alinéa 2 peuvent demander aux organes visés à l'alinéa 1^{er} de donner leurs avis soit de leur propre initiative soit à la demande des commissions ou sous-commissions paritaires compétentes, du Conseil national du Travail, du Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E. ou des organisations qui y sont représentées.

Si les ministres compétents reçoivent simultanément plusieurs demandes visant à solliciter l'avis des organes mentionnés à l'alinéa 1^{er}, ils établissent un calendrier pour l'introduction des demandes d'avis en question ».

2.2. Il découle des dispositions précitées que tant pour l'extension du champ d'application du chapitre V/1 du titre XIII de la loi-programme que pour la détermination de critères spécifiques propres à un ou plusieurs secteurs, un avis conforme et unanime des trois organes qui y sont mentionnés est requis, faute de quoi le Roi ne pourra agir que par arrêté délibéré en conseil des ministres.

S'il peut certes être admis qu'un avis sur la détermination de critères spécifiques implique également un avis implicite sur l'extension du champ d'application du chapitre V/1 précité, il faut néanmoins constater qu'en ce qui concerne la fixation des critères spécifiques pour les secteurs concernés, les trois organes précités n'ont pas fourni d'avis conforme et unanime, dès lors qu'il ressort de l'avis du Comité de direction du Bureau fédéral d'orientation du Service d'information et de recherche sociale que cet organe marque certes son accord quant au fond sur les critères en projet, mais formule également des recommandations en vue de scinder certains critères.

Le Conseil d'État, section de législation, estime dès lors que l'extension du champ d'application du chapitre V/1 précité et la détermination de critères spécifiques relatifs aux secteurs concernés doivent s'opérer au moyen d'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Il s'avère que cette délibération n'a pas encore eu lieu.

Si, à la suite de cette délibération, des modifications doivent encore être apportées au projet, tel qu'il est présentement soumis pour avis, ces modifications devront également être soumises pour avis à la section de législation.

Les observations suivantes sont formulées sous réserve qu'il soit encore satisfait à l'exigence de délibération en conseil des ministres.

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé.

Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. En vertu de l'article 2, 9°, de cet arrêté, le projet tel qu'il est soumis ce jour, est dispensé d'un examen préalable. La délibération en conseil des ministres relative au projet à l'examen étant effectivement requise, cette dispense disparaît et un examen préalable devra encore être réalisé.

Si cet examen devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4.1. À l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, il faut faire référence à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 17 (non : 14), de l'arrêté royal du 9 février 1971 'instituant certaines commissions paritaires et fixant leur dénomination et leur compétence' et à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 11 (non : 6), de l'arrêté royal du 17 mars 1972 'instituant certaines commissions paritaires et fixant leur dénomination et leur compétence'.

4.2. À la fin de l'article 1^{er}, § 2, du projet, il faut se référer au « critère visé à l'article 3, g) ».

Article 3

5. Dans le texte néerlandais de l'article 3, c), du projet, il faut écrire « ontstentenis van enige beslissingsmacht ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME