



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.833/1/V
53.834/1/V
53.835/1/V
van 17 september 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit

- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor autobussen en autocars' (53.833/1/V);
- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor het wegvervoer en de logistiek voor rekening van derden' (53.834/1/V);
- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor de taxi's en van het paritair subcomité voor het vervoer en de logistiek, enkel voor de activiteiten van verhuur van voertuigen met chauffeur en van collectieve taxidiensten' (53.835/1/V).

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.833/1/V
53.834/1/V
53.835/1/V
du 17 septembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal

- 'pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour les autobus et autocars' (53.833/1/V);
- 'pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour le transport routier et la logistique pour compte de tiers' (53.834/1/V);
- pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour les taxis et de la commission paritaire du transport et de la logistique, uniquement pour les activités de location de voitures avec chauffeur et de taxis collectifs' (53.835/1/V).

Op 22 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale en fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 september 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit

- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor autobussen en autocars' (53.833/1/V);
- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor het wegvervoer en de logistiek voor rekening van derden' (53.834/1/V);
- 'tot uitvoering van artikel 337/2, § 3, 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 subcomité voor de taxi's en van het paritair subcomité voor het vervoer en de logistiek, enkel voor de activiteiten van verhuur van voertuigen met chauffeur en van collectieve taxidiensten' (53.835/1/V).

De ontwerpen zijn door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, 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 17 september 2013.

*

Le 22 juillet 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, prorogé jusqu'au 20 septembre 2013, sur un projet d'arrêté royal

- 'pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour les autobus et autocars' (53.833/1/V) ;
- 'pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour le transport routier et la logistique pour compte de tiers' (53.834/1/V) ;
- 'pris en exécution de l'article 337/2, § 3, 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 sous-commission paritaire pour les taxis et de la commission paritaire du transport et de la logistique, uniquement pour les activités de location de voitures avec chauffeur et de taxis collectifs' (53.835/1/V).

Les projets ont été examinés par la première chambre des vacations le 10 septembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Johan PUT, 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 17 septembre 2013.

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit strekken ertoe de specifieke criteria te bepalen inzake het weerlegbaar vermoeden van het voorhanden zijn van een arbeidsovereenkomst, met betrekking tot de arbeidsrelaties die bestaan in het kader van de uitoefening van werkzaamheden die vallen onder het toepassingsgebied van het paritair subcomité voor autobussen en autocars (53.833/1/V), van het paritair subcomité voor het wegvervoer en de logistiek voor rekening van derden (53.834/1/V) en van het paritair subcomité voor de taxi's en van het paritair comité voor het vervoer en de logistiek, enkel voor de activiteiten van verhuur van voertuigen met chauffeur en van collectieve taxidiensten (53.835/1/V).

2. De ontwerpen vinden rechtsgrond in artikel 337/2, § 3, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (hierna: de programmawet), waaraan telkens wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van de ontwerpen.

VORMVEREISTEN

3. Volgens de procedure bepaald in artikel 335 van de programmawet, die overeenkomstig het voornoemde artikel 337/2, § 3, van toepassing is op het bepalen van de specifieke criteria bedoeld in dat artikel, dient over de ontworpen regeling het advies te worden ingewonnen van drie instanties, waaronder het bevoegde paritair comité of subcomité. Indien door deze instanties geen eensluidend en eenparig advies wordt verstrekt, kan de Koning slechts specifieke criteria bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. In het voorliggende geval zijn de uitgebrachte adviezen niet eensluidend en eenparig en is het te nemen besluit bijgevolg overlegd in de Ministerraad.

Vastgesteld moet worden dat voor wat betreft de ontwerpen 53.834/1/V en 53.835/1/V nog geen formeel advies van het bevoegde paritair comité of subcomité voorhanden is.¹ De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft dan ook niet kunnen nagaan of de procedure bedoeld in het voornoemde artikel 335 op dit punt correct is nageleefd.

¹ Volgens de gemachtigde zijn de ontwerpen wel al besproken in de betrokken paritaire comités.

4. Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt dat de ontwerpen zijn onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren en dat uit dat onderzoek is gebleken dat een effectbeoordeling niet vereist is. In de aanhef dient dan ook telkens een verwijzing te worden opgenomen waaruit blijkt dat voldaan is aan dit vormvereiste, geredigeerd als volgt:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is;”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. De artikelen 2, h), van het ontwerp 53.833/1/V, 2, h), van het ontwerp 53.834/1/V en 3, i), van het ontwerp 53.835/1/V bevatten telkens een specifiek criterium waarvan sommige elementen, zij het niet in dezelfde bewoordingen geformuleerd, ook voorkomen in respectievelijk artikel 3, 5°*bis*, artikel 3, 5°, en artikel 3, 5°*ter*, 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’.

Laatstgenoemde bepalingen, die de toepassing van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ verruimen tot een aantal categorieën van personen werkzaam in de vervoerssector, vormen een uitvoering van artikel 2, § 1, 1°, van die wet. Overeenkomstig artikel 332, eerste lid, 1), van de programmawet kan de herkwalificatie van de arbeidsrelatie die niet overeenstemt met het vermoeden van arbeidsrelatie, dat voortvloeit uit de toepassing van de specifieke criteria en dat niet wordt weerlegd, en de toepassing van het met die herkwalificatie overeenstemmende stelsel van sociale zekerheid, geen afbreuk doen aan, onder meer, die wetsbepaling en de uitvoeringsbepalingen ervan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat op grond van een herkwalificatie van de arbeidsrelatie het sociaal statuut van de zelfstandigen van toepassing zou zijn, terwijl op grond van de voornoemde bepalingen het socialezekerheidsstelsel voor werknemers van toepassing is. In dat geval heeft, op basis van de voornoemde bepalingen, het laatstgenoemde stelsel voorrang.

Ook al bepaalt artikel 332, eerste lid, 1), van de programmawet dat door de herkwalificatie van de arbeidsrelatie geen afbreuk kan worden gedaan aan de voornoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1969, waaruit volgt dat de toepassing van de voornoemde ontworpen specifieke criteria in geen geval een weerslag kan hebben op de toepassing van die bepalingen, dient niettemin te worden vastgesteld dat het van weinig aandacht voor de coherentie in de regelgeving getuigt wanneer een bepaling in het sociale zekerheidsrecht op dwingende wijze leidt tot de toepassing van een bepaald stelsel van sociale zekerheid, terwijl diezelfde bepaling in het arbeidsrecht enkel leidt tot een vermoeden van het voorhanden zijn van

een bepaalde arbeidsrelatie, dat evenwel weerlegbaar is. Op die wijze wordt immers aan eenzelfde bepaling een verschillende normatieve draagwijdte toegekend in twee nauw verwante rechtsdomeinen, wat niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

*

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

1. Les projets d'arrêté royal soumis pour avis ont pour objet de déterminer les critères spécifiques en matière de présomption réfragable de l'existence d'un contrat de travail en ce qui concerne les relations de travail qui se situent dans le cadre de l'exécution des activités qui relèvent du champ d'application de la sous-commission paritaire pour les autobus et les autocars (53.833/1/V), de la sous-commission paritaire pour le transport routier et la logistique pour le compte de tiers (53.834/1/V) ainsi que de la sous-commission paritaire pour les taxis et de la commission paritaire du transport et de la logistique, uniquement pour les activités de location de voitures avec chauffeur et de taxis collectifs (53.835/1/V).

2. Les projets trouvent un fondement juridique à l'article 337/2, § 3, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (ci-après: la loi-programme), auquel le premier alinéa du préambule des projets fait chaque fois référence.

FORMALITÉS

3. Selon la procédure prévue à l'article 335 de la loi-programme qui, conformément à l'article 337/2, § 3, précité, s'applique à la fixation des critères spécifiques visés dans cet article, l'avis de trois organes, dont la commission ou la sous-commission paritaire compétente doit être recueilli à propos de la réglementation en projet. À défaut d'avis conforme et unanime remis par ces organes, le Roi ne peut fixer de critères spécifiques que par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. En l'occurrence, les avis donnés ne sont pas conformes et unanimes et l'arrêté envisagé est dès lors délibéré en Conseil des ministres.

Force est de constater qu'en ce qui concerne les projets 53.834/1/V et 53.835/1/V, un avis formel de la commission ou sous-commission paritaire compétente fait encore défaut¹. Le Conseil d'État, section de législation, n'a dès lors pas pu vérifier si la procédure visée à l'article 335, précité, a été correctement respectée sur ce point.

4. Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que les projets ont été soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable et que cet examen a révélé qu'une évaluation d'incidence n'était pas requise. Il convient dès lors d'insérer chaque fois dans le préambule une référence attestant l'accomplissement de cette formalité, rédigée comme suit :

¹ Selon le délégué, les projets ont déjà été examinés au sein des commissions paritaires concernées.

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise; ».

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Les articles 2, h), du projet 53.833/1/V, 2, h), du projet 53.834/1/V et 3, i), du projet 53.835/1/V comportent chaque fois un critère spécifique dont certains éléments, même s'ils ne sont pas formulés en des termes identiques, figurent également, respectivement, aux articles 3, 5°*bis*, 3, 5°, et 3, 5°*ter*, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Ces dernières dispositions, qui étendent l'application de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' à certaines catégories de personnes actives dans le secteur du transport, pourvoient à l'exécution de l'article 2, § 1^{er} 1°, de cette loi. Conformément à l'article 332, alinéa 1^{er}, 1), de la loi-programme, la requalification de la relation de travail qui ne correspond pas à la présomption de relation de travail, qui résulte de l'application des critères spécifiques et qui n'est pas renversée, et l'application du régime de sécurité sociale correspondant à cette requalification, ne peuvent pas porter atteinte, notamment, à cette disposition légale et à ses arrêtés d'exécution. Ainsi, il est possible, par exemple, que le statut social des indépendants s'applique sur la base d'une requalification de la relation de travail, alors que sur la base des dispositions précitées, le régime de sécurité sociale des travailleurs s'applique. Dans ce cas, le régime cité en dernier lieu aura la priorité sur la base des dispositions précitées.

Même si l'article 332, alinéa 1^{er}, 1), de la loi-programme dispose que la requalification de la relation de travail ne peut pas porter préjudice aux dispositions précitées de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, dont il résulte que l'application des critères spécifiques en projet, précités, ne peut en aucun cas avoir une incidence sur l'application de ces dispositions, il convient néanmoins de constater que le fait qu'une disposition conduit de manière contraignante, dans le droit de la sécurité sociale, à l'application d'un régime de sécurité sociale déterminé, alors que cette même disposition, dans le droit du travail, ne donne lieu qu'à une présomption de l'existence d'une relation de travail déterminée, qui est toutefois réfragable, témoigne d'un manque d'attention à l'égard de la cohérence de la réglementation. En effet, on attribue de la sorte à une même disposition une portée normative différente dans deux domaines juridiques étroitement liés, ce qui ne favorise pas la sécurité juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jan SMETS