KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e mei 1967 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van wet "betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Senaat - 148 (1966-1967)", heeft de 18e mei 1967 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 11 mai 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements au projet de loi "sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (Sénat - 148 (1966-1967)", a donné le 18 mai 1967 l'avis suivant :

Amendement op artikel 2.

Volgens artikel 2, 1°, van het ontwerp van wet worden met werknemers gelijkgesteld "de personen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon".

Het amendement van de Regering strekt ertoe eveneens met werknemers gelijk te stellen :

"1° de personen die arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden als degene dezer personen ;

2° de personen wier arbeidsovereenkomst nietig is".

De vraag of tot zulke gelijkstelling aanleiding bestaat, dient voor beide categorieën van personen afzonderlijk te worden onderzocht.

1. De personen die in gelijkaardige voorwaarden arbeid verrichten.

Volgens de verantwoording bij het amendement, zouden hiermee bedoeld zijn "de interimwerknemers" en de huisarbeiders.

Die verantwoording toont duidelijk aan dat, in de opzet van het besproken ontwerp van wet, evenals in de wet van 15 juli 1964 op de arbeidsduur en in de wet van 12 april 1965 op de bescherming van het loon, de huisarbeiders als werknemers moeten worden aangemerkt en de "interimwerknemers" alleszins als met werknemers gelijkgestelde personen, omdat zij onder het gezag van een ander persoon arbeid verrichten.

.../...

Hetzelfde geldt ook voor de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust en de wet van 8 april 1965 op het arbeidsreglement, waarvan het toepassingsgebied op dezelfde wijze is omschreven.

Dat de huisarbeiders door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn, werd in de sociale wetgeving overigens steeds aanvaard.

Bij de bespreking in de Senaatscommissie van de huisarbeidswet van 10 februari 1934 verklaarde de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg uitdrukkelijk : "De huisarbeider is gebonden door een dienstverhuring ..... De huisarbeider evenals de fabriekarbeider werkt onder het gezag en de leiding van zijn werkgever" (Senaat, 1930-1931, Gedr. St. nr. 122, blz. 4 en 8). En ook in de pensioenwetten werd de huisarbeider steeds beschouwd als werknemer of loontrekkende (zie bijv. Kamer, 1929-1930, Gedr. St., nr. 287, Pasin. 1930, blz. 550 ; Kamer, 1936-1937, Gedr. St. nr. 280, Pasin. 1937, blz. 457).

Omtrent de hoedanigheid van de "interimwerknemer" bestaat vanzelfsprekend niet dezelfde traditionele opvatting, omdat deze meer recente vorm van arbeidsverhouding nog maar sedert korte tijd onder de aandacht van de wetgever werd gebracht. Het lijdt evenwel geen twijfel dat ook deze werknemer onder het gezag van een ander persoon werkt, zoals uit de rechtspraak van het Hof van cassatie blijkt (Cas. 7 januari 1965, Pas. 1965, I, 440).

.../...

Indien de Regering door onderhavig amendement artikel 2.1, van het ontwerp van wet wil aanvullen met de bepaling dat ook met werknemers worden gelijkgesteld de personen "die arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden als degene dezer personen", is het omdat volgens de memorie van toelichting bij een ontwerp van wet tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, de huisarbeiders die niet door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn, en de interimwerknemers niet onder het begrip "personen die arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon verrichten", maar onder de in onderhavig amendement gebruikte omschrijving "personen die in gelijkaardige voorwaarden arbeid verrichten" vallen (Kamer, Gedr. St. 390 (1966-1967), nr. 1, blz. 5).

Het gebruik van deze omschrijving in de sociale zekerheidswetgeving is evenwel geen reden om deze ook in onderhavig ontwerp in te voeren, omdat de strekking van beide wetgevingen grondig verschilt.

De recente sociale zekerheidswetgeving streeft er kennelijk naar onder haar toepassingsgebied te brengen alle personen wier bestaanszekerheid afhankelijk is van een inkomen uit arbeid, al dan niet in ondergeschiktheid verricht, omdat zij allen kunnen worden getroffen door het risico niet meer in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, wanneer hun inkomen wegvalt omdat zij geen arbeid kunnen verrichten of omdat hun inkomen uit arbeid geacht wordt onvoldoende te zijn om bepaalde lasten die hun bestaanszekerheid in gevaar brengen, te dragen. Duidelijke voorbeelden van die strekking zijn de geleidelijke uitbreiding van de sociale zekerheid tot de zelfstandigen (kinderbijslag, pensioen, ziektekostenverzekering), alsmede de wet van 15 april 1965 die de sociale zekerheid uitbreidt tot bepaalde categorieën van lasthebbers.

.../...

Wanneer nu in de memorie van toelichting bij het genoemde ontwerp van wet de huisarbeiders en de interimwerknemers worden aangemerkt als personen die arbeid verrichten, niet onder gezag, maar "in gelijkaardige voorwaarden", dan moet zulks blijkbaar niet in die zin worden verstaan, dat bij deze categorieën van personen de gezagsverhouding uiteraard ontbreekt. De bedoeling is kennelijk, het de Koning mogelijk te maken deze personen alleszins onder de sociale zekerheid te brengen, zelfs wanneer in een bepaald geval geen gezagsverhouding zou bestaan ; in die zin heeft de Raad van State overigens de memorie van toelichting en het ontwerp begrepen (Kamer, Gedr. St. nr. 390, 1966-1967 nr 1, blz. 16).

In werkelijkheid gaat het dan echter niet meer om eigenlijke huisarbeiders en interimwerknemers, maar om zelfstandigen. Want, ofwel hebben partijen hun overeenkomst ten onrechte bijvoorbeeld een aanneming van werk genoemd en zal de rechter de juridisch juiste kwalificatie van de overeenkomst in de plaats stellen van de kwalificatie die partijen eraan gegeven hebben ; in dat geval betreft het werkelijke huisarbeiders of interimwerknemers en vindt de omschrijving "personen die onder het gezag van een ander arbeid verrichten" op hen toepassing. Ofwel is er in werkelijkheid geen gezagsverhouding, omdat partijen waarlijk een aanneming van werk hebben aangegaan, in welk geval de betrokkenen zelfstandigen en geen huisarbeiders of interimwerknemers zijn.

Terwijl er in de sociale zekerheidswetgeving plaats is voor personen die niet onder gezag arbeid verrichten - in casu personen die ten onrechte als huisarbeiders of interimwerknemers worden aangemerkt -, is zulks niet het geval met de wetgeving op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

.../...

Tot de essentie van de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités behoort het gezamenlijk overleg tot regeling van de individuele en collectieve betrekkingen tussen personen die tot elkaar in een zekere verhouding van ondergeschiktheid, respectievelijk gezagsverhouding staan. Ontbreekt die verhouding, dan ontbreekt meteen ook de hechte basis om zich door dat gezamenlijk overleg wederzijds te binden.

Evenals voor de collectieve arbeidsverhouding, is het bestaan van een gezagsverhouding noodzakelijk voor de toepassing van de wetgeving op de lonen en arbeidsvoorwaarden zoals bescherming van het loon, arbeidsduur, zondagsrust en arbeidsreglement. Dit is een reden te meer opdat de omschrijving van het toepassingsgebied van de wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten eerder zou overeenstemmen met die welke in die wetten wordt gegeven dan met die van de sociale zekerheidswetgeving.

De door het amendement voorgestelde aanvulling van artikel 2, 1, van het ontwerp houdt overigens een niet denkbeeldig gevaar in voor de toepassing van andere sociale wetten op de huisarbeiders en de interimwerknemers. Hieruit zou wel eens kunnen worden afgeleid, dat deze personen niet onder het gezag van een ander persoon arbeid verrichten. Zulks zou tot gevolg hebben, dat zij niet meer vallen onder de wetten waarvan het toepassingsgebied op dezelfde wijze als in de oorspronkelijke tekst van onderhavig ontwerp is omschreven, zoals onder meer de wet van 12 april 1965 op de bescherming van het loon, noch onder de wetten die toepassing vinden op alle door een arbeidsovereenkomst verbonden personen, zoals de pensioenwetten, de gecoördineerde wetten van 9 maart 1951 op de jaarlijkse vakantie en de wet van 10 juni 1952 op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers. De bescherming

.../...

die de sociale wetgeving aan deze personen thans in zeer ruime mate verleent, zou daardoor ernstig in het gedrang kunnen worden gebracht en zulks niettegenstaande de wetgever zeer uitdrukkelijk het tegenovergestelde heeft gewild.

Om al deze redenen verdient het aanbeveling,de woorden "of die arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden als degene dezer personen" in het besproken amendement weg te laten.

En zelfs indien de Regering van mening zou zijn dat het amendement nuttig is alleen als verduidelijking van de oorspronkelijke tekst van artikel 2, 1, van het ontwerp, zonder dat daardoor iets aan de werkelijke draagwijdte van de oorspronkelijke bepaling wordt toegevoegd, dan nog dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

In de eerste plaats dient alsdan in aanmerking te worden genomen dat die toevoeging indirect een weerslag zou kunnen hebben op de interpretatie van de andere wetten waarin, zoals in onderhavig ontwerp, bepaald wordt, dat zij toepassing vinden op de werknemers en de personen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon, met name de reeds genoemde wetten van 6 en 15 juli 1964 en 8 en 12 april 1965, respectievelijk op de zondagsrust, de arbeidsduur, het arbeidsreglement en de bescherming van het loon. Zoals reeds werd aangemerkt, zou men uit het ontbreken van een zelfde toevoeging in die wetten kunnen afleiden, dat deze geen toepassing meer vinden op alle huisarbeiders en interimwerknemers. Om deze weliswaar verkeerde interpretatie te vermijden, zou in overweging moeten worden genomen of ook die wetten

.../...

alsdan niet moeten aangevuld worden met een zelfde bepaling als die welke onderhavig amendement in het ontwerp op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités invoegt.

In de tweede plaats mag niet uit het oog worden verloren, dat het voorgestelde amendement in werkelijkheid een ruimere draagwijdte heeft dan de Regering volgens de verantwoording op het oog heeft.

"Personen die in gelijkaardige voorwaarden als werknemers arbeid verrichten" is immers een erg vage omschrijving die zeer ruim kan worden geïnterpreteerd. Vooral wanneer het besproken amendement verantwoord wordt door de wenselijkheid overeenstemming te bereiken met het genoemde ontwerp van wet op de sociale zekerheid, zou hieruit kunnen worden afgeleid, dat die omschrijving in beide ontwerpen dezelfde betekenis heeft en dat dus onder onderhavig ontwerp vallen al degenen die volgens de memorie van toelichting bij het andere ontwerp met die omschrijving zijn bedoeld, en waartoe ook personen behoren die in geen geval onder gezag werken, zoals de in de wet van 15 april 1965 genoemde lasthebbers (zie Kamer, Gedr. St. 390, 1966-1967, nr. 1, blz. 5).

Daar komt nog bij dat, volgens het ontwerp van wet op de sociale zekerheid, de Koning zal bepalen welke categorieën van personen die in gelijkaardige voorwaarden arbeid verrichten, voor de toepassing van die wet met werknemers moeten worden gelijkgesteld. Volgens het besproken amendement daarentegen strekt die gelijkstelling zich rechtstreeks krachtens de wet uit tot al die personen, zodat uiteindelijk de instanties die de wet toepassen, inzonderheid de paritaire comités en de organisaties die de collectieve arbeidsovereenkomsten aangaan, de inhoud van het begrip "personen die in gelijkaardige voorwaarden arbeid verrichten" zullen bepalen.

.../...

Het amendement zou derhalve tot gevolg kunnen hebben, dat ook personen die in werkelijkheid niet onder het gezag van een ander persoon arbeid verrichten, onder de wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités zouden vallen.

2. De personen wier arbeidsovereenkomst nietig is.

Volgens de verantwoording bij het amendement, worden door deze bepaling beoogd de personen die arbeid verrichten in speelzalen of in strijd met de wetgeving op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, de vrouwen- en kinderarbeid, de diamantarbeid, de zondagsrust en de arbeidsduur.

Om aan deze personen recht op loon te geven, heeft de Raad van State voorgesteld in de wet van 12 april 1965 op de bescherming van het loon de volgende bepaling in te voegen :

"De nietigheid van de overeenkomst kan niet worden ingeroepen ten aanzien van loonaanspraken die steunen op het verrichten van arbeid :

1° ingevolge een overeenkomst nietig wegens inbreuk op de bepalingen die de regelen van de arbeidsverhoudingen tot voorwerp hebben ;

2° in speelzalen die werken onder toezicht van de Minister van Financiën" (Senaat, 1964-1965, Gedr. St. nr. 115, blz. 141).

.../..

In zijn toelichting bij dit voorstel, heeft de Raad van State gesteld, dat onder deze bepaling vielen de overeenkomsten nietig wegens overtreding van de wetgeving op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, de vrouwen- en kinderarbeid en de diamantarbeid. Daaronder vallen echter niet de overeenkomsten aangegaan "met het oog op het plegen of medewerken aan het plegen van misdrijven, zoals aanslagen op de veiligheid van de Staat, waren- of deviezensmokkel, muntvervalsing, handel in blanke slavinnen en andere daden in strijd met het strafrecht, de openbare orde en de goede zeden" (id., blz. 140-141).

Dit voorstel werd door de wetgever aanvaard (id.,blz.24), met dien verstande dat de woorden "die werken onder toezicht van de Minister van Financiën" werden weggelaten (Senaat, 1964-1965, Hand. 24 maart 1965, blz. 1248).

Hoewel de draagwijdte van onderhavig amendement, wat de betrokken personen betreft, dezelfde is als die van de voornoemde bepaling uit de wet op de bescherming van het loon, is de tekst evenwel ruimer, aangezien alle personen wier arbeidsovereenkomstig nietig is, eronder vallen.

Volgens de verantwoording wordt hierdoor eenvormigheid beoogd met het reeds genoemde ontwerp van wet op de sociale zekerheid, dat bepaalt :

"De werkgevers mogen zich niet op de nietigheid van de met de werknemer gesloten overeenkomst beroepen, voor de niet-toepassing van deze besluitwet" (Kamer, Gedr. St. nr. 390, 1966-1967, nr. 1, blz. 33).

.../...

Uit de memorie van toelichting bij dit ontwerp blijkt niet of aan die bepaling werkelijk die algemene draagwijdte moet worden gegeven, die zij volgens de tekst heeft, en inzonderheid of zij ook geldt voor de nietige overeenkomsten die voor de toepassing van de wet op de bescherming van het loon zijn uitgesloten (id., blz. 6). In zijn advies omtrent deze bepaling had de Raad van State een beperktere tekst voorgesteld, die geïnspireerd was op die van de laatstgenoemde wet (id., blz. 23).

Aangezien de Regering aan het amendement kennelijk hetzelfde toepassingsgebied wil geven als dat van artikel 47 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, verdient het aanbeveling de redactie van dit artikel zo dicht mogelijk te benaderen.

Op één punt dient de bepaling in onderhavig ontwerp van wet evenwel af te wijken van dit artikel 47, namelijk in zover hierin sprake is van loonaanspraken "die steunen op het verrichten van arbeid ...".

In zijn advies heeft de Raad van State immers aangemerkt, dat door deze formule "de bescherming beperkt (wordt) tot de rechten die uit de geleverde arbeidsprestaties kunnen ontstaan, met andere woorden de betrokken werknemer kan alleen de normale tegenprestatie van de door hem verrichte arbeid vorderen. Andere rechten die uit de dienstbetrekking voortspruiten zoals opzeggingsvergoeding, loondervingsvergoedingen, loon voor betaalde feestdagen, kunnen op grond van deze tekst niet worden opgeëist, wat een logisch gevolg lijkt te zijn van het feit dat de overeenkomst als zodanig nietig is en blijft" (Senaat, 1964-1965, Gedr. St. nr. 115, blz. 140).

.../...

Deze beperkende opvatting blijkt echter niet meer aan de basis te liggen van onderhavig amendement, krachtens hetwelk de collectieve arbeidsovereenkomsten integraal zouden gelden voor degenen die door een nietige arbeidsovereenkomst zijn gebonden, zelfs in de mate waarin die collectieve arbeidsovereenkomsten rechten zouden toekennen welke niet uit de geleverde arbeidsprestaties ontstaan. Dezelfde strekking vindt men overigens terug in het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende arbeidsovereenkomsten, dat een gelijkaardige bepaling invoegt in de wetten op de arbeidsovereenkomsten voor werklieden en bedienden (Kamer, Gedr. St. 407, 1966-1967, nr. 1, blz. 45 en 54) ; in de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk gesteld, dat in geval van nietigheid van de overeenkomst ook andere rechten worden beschermd, zoals "het gewaarborgd weekloon, de opzegging en de opzeggingsvergoeding" (id., blz. 2).

Om alle betwisting over de juiste draagwijdte van onderhavig amendement ten aanzien van de beschermde rechten te voorkomen, verdient het aanbeveling geen gewag te maken van rechten "die steunen op het verrichten van arbeid", maar de betrokken bepaling als volgt te stellen :

"De nietigheid van de arbeidsovereenkomst kan niet worden ingeroepen ten aanzien van de toepassing van deze wet, wanneer arbeid wordt verricht :

1° ingevolge een arbeidsovereenkomst nietig wegens inbreuk op de bepalingen die de regelen van de arbeidsverhoudingen tot voorwerp hebben ;

2° in speelzalen ".

.../...

Deze bepaling zou best een tweede lid, eventueel een § 2, van artikel 2 vormen.

Wat de inhoud van deze bepaling betreft, moge nog worden opgemerkt, dat de erin bedoelde personen door dit amendement aanspraak krijgen op de door collectieve arbeidsovereenkomsten verleende voordelen, terwijl zij diezelfde of gelijkaardige voordelen niet zullen genieten wanneer deze worden toegekend door een wet, waarin zulke bepaling niet voorkomt. Zij kunnen bijvoorbeeld niet de wettelijke beperking van de arbeidsduur tot 45 uren inroepen, maar zij zouden wel het voordeel van een beperking tot minder dan 45 uren genieten, wanneer deze door een collectieve arbeidsovereenkomst wordt voorgeschreven.

Aan deze toestand kan maar geleidelijk een einde worden gemaakt door de andere sociale wetten met een overeenstemmende bepaling aan te vullen, zoals thans reeds gebeurt door het genoemde ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, hoewel het om de aangehaalde reden ook in dit ontwerp aanbeveling verdient niet te spreken van rechten "die voortvloeien uit het verrichten van arbeid".

Amendement op artikel 4.

Dit amendement beperkt de bevoegdheid van de organisaties van werkgevers en werknemers om in rechte op te treden tot de geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan "inzover zij betrekking hebben op de individuele en collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers in ondernemingen of in een bedrijfstak".

.../...

Door dit amendement wil de Regering in de tekst van het ontwerp haar bedoeling tot uitdrukking brengen, die zij in de memorie van toelichting te kennen heeft gegeven, en volgens welke niet worden bedoeld "de vorderingen die een ondertekenende organisatie instelt tegen een andere ondertekenende organisatie en die op de obligatoire bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomsten steunen" (Senaat, 1966-1967, Gedr. St. nr. 148, blz. 13).

Deze beperkende interpretatie volgt inderdaad niet uit de tekst van het ontwerp, te meer daar de Raad van State voor artikel 4 verschillende formuleringen had voorgesteld "naar gelang van de omvang die de wetgever aan die bevoegdheid wenst te geven" en de Regering precies die formulering in het ontwerp heeft overgenomen, welke aan de organisaties zonder rechtspersoonlijkheid de meest ruime bevoegdheid toekent, namelijk "dezelfde bevoegdheid in verband met de vorderingen die uit dit ontwerp kunnen ontstaan, ... als aan de organisaties met rechtspersoonlijkheid" (id., blz. 133).

Om alle twijfel omtrent de draagwijdte van artikel 4, zoals de Regering deze opvat, te voorkomen, is het opnemen van een amendement in het ontwerp wenselijk. De vraag of zonder zulk amendement geen voldoende overeenstemming met artikel 578, 3°, van het ontwerp van wet houdende het Gerechtelijk Wetboek zou bestaan, dient dan ook niet meer te worden onderzocht.

In de voorgestelde redactie heeft het amendement evenwel een veel ruimere draagwijdte dan de Regering beoogt.

.../...

Door de beperking van de rechtsbevoegdheid der organisaties tot de geschillen die "betrekking hebben op de individuele en collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers ..." maakt artikel 4 nog maar alleen gewag van de geschillen die de toepassing van de collectieve arbeidsovereenkomsten doen ontstaan. Uitgesloten wordt daarentegen onder meer de bevoegdheid van de organisaties om een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te dienen in verband met, hetzij de wetgeving op de paritaire comités (hoofdstuk III van het ontwerp), hetzij de algemeen verbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst.

Daarom dient het eerste lid van het geamendeerde artikel 4 als volgt te worden gelezen :

"De organisaties mogen in rechte optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan, met uitsluiting evenwel van de geschillen tussen partijen bij de ingevolge deze wet gesloten overeenkomsten omtrent hun wederzijdse rechten en verplichtingen welke uit die overeenkomsten ontstaan.

De organisaties mogen ook in rechte optreden ter verdediging van de rechten welke haar leden putten ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

Amendement à l'article 2.

Aux termes de l'article 2, 1 , du projet de loi, sont assimilées aux travailleurs "les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de louage de travail, fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne".

L'amendement du Gouvernement tend à assimiler également aux travailleurs :

"1° les personnes qui exercent une activité dans des conditions similaires à celles de ces personnes;

2° les personnes dont le contrat de louage de travail est nul".

La question de savoir s'il y a lieu à pareille assimilation doit faire l'objet d'un examen distinct pour chacune de ces deux catégories de personnes.

1. Les personnes qui exercent une activité dans des conditions similaires .

Suivant la justification , l'amendement vise les "travailleurs intérimaires" et les "travailleurs à domicile".

Cette justification montre clairement que, dans l'économie du projet de loi, tout comme dans la loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail et dans celle du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération, les travailleurs à domicile sont à considérer comme des "travailleurs", les travailleurs intérimaires devant,

.../...

quant à eux, être regardés, de toute manière, comme des personnes assimilées aux travailleurs étant donné qu'elles fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'autrui. Il en est de même pour la loi du 6 juillet 1964 sur le repos du dimanche et pour celle du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, dont le champ d'application est défini de la même manière.

Depuis toujours, la législation sociale a d'ailleurs admis que les travailleurs à domicile sont engagés dans les liens d'un contrat de louage de travail.

Au cours de la discussion, en commission du Sénat, de la loi du 10 février 1934 sur le travail à domicile, le Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale a déclaré : " L'ouvrier à domicile est lié par un louage de services ... L'ouvrier à domicile, comme l'ouvrier de fabrique, travaille sous l'autorité et la direction de son patron" (Sénat, 1930-1931, Doc. n°122, pp. 4 et 8). De même, dans les lois sur les pensions, le travailleur à domicile a toujours été considéré comme travailleur ou comme salarié (voir, par exemple, Chambre 1929-1930, Doc. n° 287; Pasin. 1930, p. 550 ; Chambre 1936-1937, Doc. n° 280, Pasin. 1937, p. 457).

Quant à la qualité du "travailleur intérimaire", une même conception traditionnelle est évidemment inexistante, cette forme plus récente de relation de travail ne s'étant imposée à l'attention du législateur que depuis peu de temps. Il ne fait aucun doute pourtant que c'est là aussi un travailleur qui effectue des prestations de travail sous l'autorité d'autrui, ainsi qu'en témoigne la jurisprudence de la Cour de Cassation (Cas. 7 janvier 1965, Pas. 1965, I, 440).

.../...

Si, par le présent amendement, le Gouvernement entend compléter l'article 2, 1, du projet de loi par une disposition assimilant aussi aux travailleurs les personnes "qui exercent une activité dans des conditions similaires à celles de ces personnes", c'est parce que, selon l'exposé des motifs d'un projet de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs , les travailleurs à domicile non engagés dans les liens d'un contrat de louage de travail et les travailleurs intérimaires n'entrent pas dans la notion de "personnes qui fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne" mais sont englobés dans la formule "personnes qui exercent une activité dans des conditions similaires", employée dans le présent amendement (Chambre, Doc. 390 (1966-1967) n° 1, page 5).

Le fait que cette formule se retrouve dans la législation en matière de sécurité sociale ne saurait toutefois en motiver l'adoption dans le présent projet, les deux législations ayant, en effet, une portée fondamentalement différente.

La législation en matière de sécurité sociale, telle qu'elle s'est développée ces dernières années, a manifestement tendance à étendre son champ d'application à toutes les personnes dont la sécurité d'existence dépend des revenus qu'elles tirent de leur travail, accompli ou non dans un lien de subordination, soit parce que ces personnes sont toutes exposées au risque de ne plus pouvoir subvenir à leurs besoins si elles viennent à être privées de leurs revenus du fait qu'elles ne sont pas en mesure de travailleur, soit parce que les revenus résultant de leur travail sont jugés insuffisants pour leur permettre de faire face à certaines charges susceptibles à compromettre leur sécurité d'existence. Des exemples frappants de cette tendance sont : l'extension progressive de

.../...

la sécurité sociale aux travailleurs indépendants (allocations familiales, pensions, assurance soins de santé) et la loi du 15 avril 1965, qui étend la sécurité sociale à certaines catégories de mandataires.

Si donc l'exposé des motifs dudit projet de loi considère les travailleurs à domicile et les travailleurs intérimaires comme des personnes fournissant des prestations de travail, non pas sous l'autorité de quelqu'un , mais "dans des conditions similaires", il n'y a pas lieu d'entendre par là, semble-t-il, que pour ces catégories de personnes la relation d'autorité fait défaut par définition. L'intention manifeste est de ménager au Roi la possibilité d'assujettir de toute façon ces personnes à la sécurité sociale , quand bien même il n'existerait, dans tel ou tel cas, aucune relation d'autorité. C'est dans ce sens d'ailleurs que le Conseil d'Etat a compris l'exposé des motifs et le projet (Chambre, Doc. 390 (1966-1967) n°I, page 16).

En fait, il ne s'agit plus alors de travailleurs à domicile ou de travailleurs intérimaires proprement dits, mais de travailleurs indépendants. Car de deux choses l'une: ou bien les parties ont, à tort, qualifié leur convention de contrat d'entreprise par exemple et alors le juge substituera à cette qualification la qualification juridique exacte, auquel cas on aura affaire à de véritables travailleurs à domicile ou à de véritables travailleurs intérimaires entrant dans la formule "personnes qui exercent une activité sous l'autorité d'une autre personne"; ou bien , la relation d'autorité fait en réalité défaut , les parties ayant vraiment conclu un contrat d'entreprise, et, dans ce cas, les intéressés sont des travailleurs indépendants , et non pas soit des travailleurs à domicile, soit des travailleurs intérimaires.

.../...

Si, dans la législation en matière de sécurité sociale, il y a place pour des personnes qui ne travaillent pas sous l'autorité d'autrui - en l'occurrence, les personnes considérées erronément comme des travailleurs à domicile ou comme des travailleurs intérimaires -, il n'en est pas de même dans la législation sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

L'essence des conventions collectives de travail et des commissions paritaires réside dans la concertation en vue du règlement des rapports individuels et collectifs entre des personnes qui se trouvent, les unes vis-à-vis des autres, dans une relation de subordination d'une part, d'autorité d'autre part. L'absence d'une telle relation entraîne , par le fait même, celle de toute base solide à un engagement réciproque résultant de cette concertation.

Tout comme la relation collective de travail, l'application de la législation sur la rémunération et les conditions de travail, tels que la protection de la rémunération, la durée du travail, le repos du dimanche et le règlement de travail, requiert nécessairement une relation d'autorité. Raison de plus pour faire concorder la définition du champ d'application de la loi sur les conventions collectives de travail avec celle qui est donnée dans ces diverses lois plutôt qu'avec celle qui est adoptée dans la législation en matière de sécurité sociale.

L'adjonction à l'article 2, 1, du projet, proposée par l'amendement, comporte de surcroît un danger, nullement imaginaire, pour ce qui est de l'application d'autres lois sociales aux travailleurs à domicile et aux travailleurs intérimaires. On pourrait, en effet, être amené à en inférer

.../...

que ces personnes ne fournissent pas de prestations de travail sous l'autorité d'autrui et que, partant, elles ne sont plus assujetties aux lois dont le champ d'application est défini dans des termes identiques à ceux du texte primitif du présent projet, telle que, par exemple , la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération, ni aux lois qui sont applicables à toutes les personnes engagées dans les liens d'un contrat de louage de travail, telles que les lois sur les pensions, les lois coordonnées du 9 mars 1951 sur les vacances annuelles et la loi du 10 juin 1952 sur la santé et la sécurité des travailleurs. La protection que la législation sociale assure actuellement à ces personnes dans une très large mesure pourrait s'en trouver compromise, alors que le législateur a formellement voulu le contraire.

Il est recommandé, pour tous ces motifs, de supprimer, dans l'amendement examiné, les termes "ou qui exercent une activité dans des conditions similaires à celles de ces personnes".

Et dans l'hypothèse même où le Gouvernement croirait à l'utilité de l'amendement dans la mesure où il éclaire le text primitif de l'article 2, 1, du projet, sans rien ajouter à sa portée réelle, il y aurait encore lieu de formuler les observations suivantes.

Tout d'abord, cette adjonction peut avoir une répercu sion indirecte sur l'interprétation à donner aux autres lois qui se veulent applicables , comme le projet, aux travailleu et aux personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de louage de travail, fournissent des prestations de travail so l'autorité d'une autre personne, à savoir les lois, déjà ci

.../..

des 6 et 15 juillet 1964 et des 8 et 12 avril 1965 qui ont trait, respectivement, au repos du dimanche, à la durée du travail, au règlement de travail et à la protection de la rémunération. Ainsi qu'il a déjà été relevé, l'absence d'une précision identique dans ces lois pourrait donner à penser que celles-ci ne sont plus applicables à tous les travailleurs à domicile ni à tous les travailleurs intérimaires. Afin d'écarter cette interprétation erronée, il faudrait alors examiner si ces lois ne seraient pas opportunément complétées par une disposition identique à celle que le présent amendement insère dans le projet de loi sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Ensuite, il importe de ne pas perdre de vue qu'en fait l'amendement proposé a une portée plus étendue que celle que le Gouvernement entend lui attribuer selon la justification.

La formule "personnes qui exercent une activité dans des conditions similaires à celles des travailleurs" est, en effet, fort vague et peut se prêter à une interprétation extensive. On pourrait croire, alors surtout que l'amendement est justifié par l'opportunité d'assurer la concordance avec le susdit projet de loi en matière de sécurité sociale, que cette formule a la même signification dans les deux projets et qu'en conséquence, tombent sous l'application du présent projet, toutes les personnes que la formule englobe selon l'exposé des motifs de l'autre projet et parmi lesquelles il faudrait compter également certaines personnes qui ne travaillent, en aucune manière, sous l'autorité d'autrui, tels les mandataires visés par la loi du 15 avril 1965 précitée (Chambre, Doc. 390 (1966-1967) n° 1, page 5).

.../...

A cela s'ajoute que, dans le projet de loi sur la sécurité sociale, le Roi déterminera quelles catégories de personnes effectuant des prestations dans des conditions similaires seront assimilées aux travailleurs pour l'application de cette loi. En revanche, dans l'amendement commenté, l'assimilation est directement étendue, en vertu de la loi même, à toutes ces personnes, de sorte qu'en dernière analyse les organes assurant l'application de la loi, en particulier les commissions paritaires et les organisations qui concluent des conventions collectives de travail, définiront eux- mêmes le contenu de la notion de "personnes qui exercent une activité dans des conditions similaires".

L'amendement pourrait, dès lors, avoir pour effet d'inclure aussi dans le champ d'application de la loi sur les conventions collectives de travail et sur les commissions paritaires des personnes qui, en fait, ne fournissent pas de prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne.

2. Personnes dont le contrat de louage de travail est nul.

Suivant la justification de l'amendement, cette disposition vise les personnes qui fournissent des prestations de travail soit dans des salles de jeu, soit en infraction à la législation sur l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère, le travail des femmes et des enfants, le travail du diamant, le repos du dimanche et la durée du travail.

Afin de reconnaître à ces personnes le droit à la rém nération, le Conseil d'Etat avait proposé d'insérer dans la du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunératior une disposition ainsi conçue :

.../...

"La nullité du contrat ne peut être opposée aux droits à la rémunération qui découlent de prestations de travail :

1° en vertu d'un contrat frappé de nullité du chef d'infraction aux dispositions ayant pour objet la réglementation des relations du travail;

2° dans les salles de jeu travaillant sous la surveillance du Ministre des Finances"(Sénat, 1964-1965, Doc. n° 115, p. 141).

Dans son commentaire de cette proposition, le Conseil d'Etat considérait que tombaient sous l'application de cette disposition les contrats frappés de nullité du chef d'infraction à la législation sur l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère, le travail des femmes et des enfants et le travail du diamant, mais qu'en étaient exclus les contrats conclus "en vue de commettre ou d'aider à commettre des délits, tels que les atteintes à la sûreté de l'Etat, la fraude de marchandises ou de devises, le faux-monnayage, la traite des blanches et d'autres actes contraires au droit pénal , à l'ordre public et aux bonnes moeurs" (id. pp 140-141).

Cette proposition a été adoptée par le législateur (id. p.24), sauf que les mots "travaillant sous la surveillance du Ministre des Finances" ont été omis (Sénat 1964-1965, Annales 24 mars 1965, p. 1248).

Bien que le présent amendement ait, en ce qui concerne les personnes visées, la même portée que la disposition précitée de la loi concernant la protection de la rémunération, son texte est plus large puisqu'il englobe toutes les personnes dont le contrat de louage de travail est nul.

.../...

La justification l'explique par la nécessité d'assurer l'uniformité avec le projet de loi, déjà cité, sur la sécurité sociale, lequel dispose :

"Les employeurs ne peuvent, en vue d'écarter l'application du présent arrêté-loi, se prévaloir de la nullité du contrat conclu avec le travailleur" (Chambre, Doc. n° 390 (1966-1967) n° 1, page 33).

L'exposé des motifs de ce dernier projet ne permet pas de déterminer s'il faut réellement attribuer à cette disposition la portée générale qui est la sienne selon le texte, ni, en particulier, si elle vise également les contrats frappés de nullité qui sont exclus de l'application de la loi concernant la protection de la rémunération (id. p. 6). Dans son avis concernant cette disposition, le Conseil d'Etat avait proposé un texte plus restreint, inspiré de celui de cette dernière loi (id. p. 23).

Comme le Gouvernement entend, de toute évidence, donner à l'amendement un même champ d'application qu'à l'article 47 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, il est recommandé de serrer le texte de cet article d'aussi près que possible.

Sur un point toutefois, le présent projet devra s'écarter dudit article 47, dans la mesure notamment où il y est question de droits à la rémunération "qui découlent de prestations de travail ... ".

.../..

Dans son avis précité le Conseil d'Etat avait relevé, en effet, que cette formule "limite la protection aux seuls droits qui peuvent naître des prestations de travail fournies, en d'autres termes, le travailleur intéressé ne pourra exiger que la contrepartie normale du travail qu'il a effectué. Les autres droits qui découlent d'un engagement, telles que les indemnités de préavis, les indemnités pour perte de salaire et la rémunération afférente aux jours fériés payés, ne pourront être revendiqués sur la base de ce texte, ce qui n'est que la conséquence logique du fait que le contrat comme tel est et demeure frappé de nullité" (Sénat, 1964-1965, Doc. n° 115, p. 140).

Le présent amendement ne semble toutefois plus procéder d'une conception aussi restrictive, puisqu'il rendrait les conventions collectives de travail intégralement applicables aux personnes engagées dans les liens d'un contrat de louage de travail frappé de nullité, même dans la mesure où ces conventions collectives confèrent des droits qui ne découlent pas de prestations de travail fournies. La même tendance s'exprime d'ailleurs dans le projet de loi modifiant la législation sur les contrats de louage de travail, qui insère une disposition similaire dans les lois sur les contrats de travail et sur le contrat d'emploi (Chambre, Doc. 407, 1966-1967, n° 1, pp. 45 et 54); l'exposé des motifs dit expressément qu'en cas de nullité du contrat, d'autres droits encore sont protégés, tels que "le salaire hebdomadaire garanti, le préavis et l'indemnité de préavis" (id. p. 2).

.../...

Afin d'éviter toute contestation quant à la portée exacte du présent amendement du point de vue des droits protégés, mieux vaudrait ne pas parler de droits "qui découlent de prestations de travail" mais de rédiger la disposition en cause comme suit :

"La nullité du contrat de louage de travail ne peut être opposée à l'application de la présente loi lorsque des prestations de travail sont fournies :

1° en vertu d'un contrat de louage de travail frappé de nullité du chef d'infraction aux dispositions ayant pour objet la réglementation des relations du travail;

2° dans des salles de jeu ".

Cette disposition gagnerait à faire l'objet d'un alinéa 2 , ou, le cas échéant, d'un paragraphe 2 de l'article 2.

Quant à son contenu, il convient d'observer encore que les personnes que vise la disposition pourront, en vertu de l'amendement, prétendre aux avantages prévus par les conventions collectives de travail, alors qu'elles ne bénéficieront pas des avantages identiques ou similaires qui seraient accordés par une loi ne contenant pas de disposition analogue. Elles ne pourront pas, par exemple, invoquer le bénéfice de la limitation légale de la durée du travail à 45 heures; en revanche, elles pourraient bénéficier d'une limitation de cette durée à moins de 45 heures si celle-ci est prévue par une convention collective de travail.

Il ne pourra être mis un terme à cette situation que graduellement, en complétant les autres lois sociales par une disposition analogue, comme le fait déjà le projet de loi précité modifiant la législation sur les contrats de louage de travail, encore qu'il se recommande, pour le motif indiqué ci-avant, de ne pas parler non plus, dans ce projet, de droits "qui découlent de prestations de travail".

Amendement à l'article 4.

En vertu de cet amendement, la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs d'ester en justice est limitée aux litiges qui peuvent naître de l'application de la présente loi "pour autant qu'ils concernent les relations individuelles et collectives entre employeurs et travailleurs au sein d'entreprises ou d'une branche d'activité".

Le Gouvernement entend traduire par là dans le texte même du projet les intentions qu'il a exprimées dans l'exposé des motifs , à savoir que ne sont pas visées "les actions d'une organisation signataire contre une autre organisation signataire et qui seraient basées sur les dispositions obligatoires de la convention collective de travail"(Sénat, 1966-1967, Doc. n° 148, p. 13).

Cette interprétation restrictive ne se dégage pas, en effet, du texte du projet, d'autant plus que le Conseil d'Etat avait proposé, pour l'article 4, plusieurs formules "selon l'étendue que le législateur entend donner à cette capacité" et que le Gouvernement a précisément retenu celle

.../...

d'entre elles qui reconnaît aux organisations qui ne jouissent pas de la personnalité civile la capacité juridique la plus large, à savoir, "en ce qui concerne les actions pouvant résulter du projet , une capacité identique à celle des organisations jouissant de la personnalité civile " (id. p. 133).

Afin d'exclure toute possibilité de doute sur la portée qui, dans l'esprit du Gouvernement, doit être celle de l'article 4, il est assurément souhaitable d'amender le projet. Il ne faut plus examiner , dans ces conditions, si la concordance avec l'article 578, 3°, du projet de loi contenant le Code judiciaire ne serait pas suffisamment assurée sans cet amendement.

Tel qu'il est rédigé, l'amendement a toutefois une portée bien plus étendue que celle que le Gouvernement entend lui attribuer.

En limitant la capacité juridique des organisations aux litiges "qui concernent les relations individuelles et collectives entre employeurs et travailleurs ... ", l'article 4 ne visera plus que les litiges auxquels donnerait lieu l'application des conventions collectives de travail. Sera notamment exclue la capacité, pour les organisations, de former un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans des affaires ayant trait, soit à la législation sur les commissions paritaires (chapitre III du projet), soit à l'extension de la force obligatoire d'une convention collective de travail.

.../...

C'est pourquoi, l'alinéa 1er de l'article 4 amendé devrait être rédigé comme suit :

"Les organisations peuvent ester en justice dans tous litiges auxquels donnerait lieu l'application de la présente loi, à l'exclusion toutefois des litiges qui naîtraient entre parties à des conventions conclues conformément à la présente loi et qui auraient pour objet leurs droits et obligations respectifs découlant de ces conventions.

Les organisations peuvent, de même, ester en justice pour la défense des droits que leurs membres puisent ... (la suite comme au projet) ... ".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

H. BUCH,
Ch. SMOLDERS,

R. DECKMIJN,

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

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier van de Raad van State,
greffier du Conseil d'Etat.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. DECKMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.