Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
- 6 OCT. 1970
Transmis à ... Overgemaakt aan de H. Coördinatie

YC.

L. 10.913/1.

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 9e oktober 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot integratie van het dubbel vakantiegeld voor de derde vakantieweek in de regeling voor jaarlijkse vakantie van de werknemers", heeft de 28e november 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 9 octobre 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "intégrant le double pécule afférent à la troisième semaine de vacances dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés", a donné le 28 novembre 1969 l'avis suivant :

6 OCT. 1970

Het voorontwerp van wet wil een aantal doelstellingen verwezenlijken op het gebied van de regeling voor jaarlijkse vakantie van de werknemers.

De voornaamste ervan is de integratie van het dubbel vakantiegeld voor de derde vakantieweek, hetwelk thans nog geregeld is bij de wet van 1 april 1969, in deze regeling. De daarvoor nodige wijzigingen zijn enerzijds de verhoging van de werkgeversbijdrage voor sociale zekerheid en anderzijds de verhoging van het vakantiegeld dat door bemiddeling van een vakantiefonds wordt uitbetaald. Om de eerste wijziging door te voeren worden niet enkel de bij koninklijk besluit van 9 maart 1951 gecoördineerde wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders gewijzigd,maar ook de verschillende wetgevingen inzake sociale zekerheid : de wet van 27 juni 1969 alsook de besluitwetten van 10 januari en 7 februari 1945 die respectievelijk de mijnwerkers en zeelieden betreffen.

Ten tweede wil het voorontwerp enkele wijzigingen aanbrengen in de administratiefrechtelijke bepalingen betreffende de instellingen belast met het beheer van de regeling inzake jaarlijkse vakantie. Enerzijds verandert het de naam "Rijkskas voor jaarlijks verlof" in "Rijksdienst voor de jaarlijkse vakantie" (artikel 18) en anderzijds schaft het de paritaire toezichtscomités af bij de bijzondere vakantiefondsen die reeds paritair beheerd worden door vertegenwoordigers van representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties (artikel 10).

Ten derde neemt het ontwerp de gelegenheid te baat om de bepalingen van de gecoördineerde wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders die het toezicht en de strafrechtelijke sancties betreffen,

.../...

te wijzigen (artikelen 6 tot 17). Volledigheidshalve moet nog worden aangestipt dat de Nederlandse tekst van artikel 55 van de gecoördineerde wetten verbeterd wordt (artikel 5).

Ten slotte zou het voorontwerp van wet in werking treden op 1 januari 1970 en voor het eerst van toepassing zijn op de in 1970 te nemen vakantie (artikel 31). De wet van 1 april 1969 zou worden opgeheven (artikel 30).

*

* *

Artikel 1 van het voorontwerp wil artikel 9 van de gecoördineerde wetten vervangen door een tekst waarin ook en voor de eerste maal sprake zal zijn van de bijdragepercentages voor mijnwerkers en zeelieden.

Dit artikel 9 is de enige bepaling van hoofdstuk I, Bijdragen, van titel II van de gecoördineerde wetten, die door het ontwerp wordt gewijzigd. Voorzeker is het zo dat artikel 12 opgeheven zal worden bij de inwerkingstelling van de reeds genoemde wet van 27 juni 1969. Toch kan de vraag worden gesteld of een bepaling als artikel 13 van de gecoördineerde wetten nog nut zal hebben nadat meergenoemde wet van 27 juni 1969 de nodige uitvoering zal hebben gekregen.

Hoe dan ook, men kan zich afvragen, of een bepaling betreffende de omvang van de bijdrage wel op haar plaats is in de gecoördineerde wetten, nu deze aangelegenheid, terecht overigens, door het ontwerp ook wordt geregeld door wijziging van de onderscheiden wetgevingen betreffende de sociale zekerheid.

.../...

Gelet op het bestaan van een tweede lid in artikel 9 en van artikel 10 stelt de Raad van State voor, het eerste lid van artikel 9 te behouden maar dan in de volgende lezing :

"Het vakantiegeld wordt, onverminderd de bijzondere bijdragen die **mochten** voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 7 en 18, gefinancierd door werkgeversbijdragen in het raam van de sociale zekerheid, behalve voor bedienden en voor zeevarende officieren en daarmede gelijkgestelde personen".

De inleidende volzin van artikel 1 moet, als alleen het eerste lid van artikel 9 wordt vervangen, gelezen worden als volgt : "Artikel 9, eerste lid, van de wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders, geordend 9 maart 1951, gewijzigd bij de wetten van 28 maart 1964 en 13 juni 1966, wordt vervangen door de volgende bepaling:". Zoniet moet in de inleidende volzin verwezen worden naar het koninklijk besluit van 15 april 1965 en niet naar een niet bestaande wet van die datum.

*

* *

In de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp die artikel 21 van de gecoördineerde wetten wijzigt, is het onnodig, als de Regering ingaat op het hierboven gemaakt voorstel, nog op telkens twee plaatsen te verwijzen naar artikel 9 van de gecoördineerde wetten.

*

* *

.../...

Artikel 5 van het voorontwerp wil de Nederlandse tekst van artikel 55 door een andere vervangen. Aangezien de bestaande tekst correct is, ziet de Raad van State niet goed in waarom een vervanging wordt overwogen, te meer daar geen enkele wijziging van de daarin vervatte rechtsregel wordt beoogd.

*

* *

Artikel 7 van het voorontwerp wil artikel 56 door een andere tekst vervangen volgens welke de vrederechter ermede belast is, toestemming te verlenen om toegang te hebben tot bewoonde lokalen. Deze tekst is conform de huidige toestand. Nochtans zal bij de inwerkingstelling van het Gerechtelijk Wetboek de politierechtbank voortaan met die taak belast worden (artikel 91, §§ 41 en 42, van hoofdartikel 3 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek). Ten einde latere wijziging van deze bepaling te voorkomen ware het aan te bevelen, de woorden "de vrederechter" te vervangen door "de politierechtbank". Om de overgang mogelijk te maken, zou het voorontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling die bijvoorbeeld als volgt zou luiden : "Tot de inwerkingtreding van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de politierechtbank wordt de voorafgaande toestemming bedoeld in artikel 56 van de wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders, geordend 9 maart 1951, gewijzigd bij deze wet, door de vrederechter gegeven".

*

* *

.../...

Artikel 11 van het voorontwerp vervangt artikel 59 van de gecoördineerde wetten. Volgens die tekst is onder meer strafbaar, zij het met zwaardere straffen dan thans het geval is, "de werknemer die tijdens de duur van de vakantie zich buiten zijn eigen gezin of voor derden bezig houdt met enige landbouw-, ambacht-, nijverheids- of handelsbedrijvigheid, beloond of niet, of met een beloonde artistieke arbeid".

De vrijetijdsbesteding van de werknemer kan gepaard gaan met bij die gelegenheid uitgevoerde artistieke arbeid. Wanneer die arbeid in de vakantieperiode buiten zijn gezin of voor derden verricht wordt en enige beloning met zich medebrengt, zal hij volgens artikel 59,4°, verboden zijn. Dit verbod zou misschien onverenigbaar kunnen worden geacht met de in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gewaarborgde vrijheid van expressie. Het is met name niet zeer duidelijk welke van de gronden aangeduid in de tweede paragraaf van dat artikel 10 zouden kunnen worden aangevoerd om het bedoelde verbod te verantwoorden als een "in een democratische samenleving noodzakelijke maatregel". Misschien zou de "bescherming van de gezondheid" ermede in verband kunnen worden gebracht, maar die overweging zou dan ook moeten gelden met betrekking tot activiteiten die binnen het gezin van de werknemer of niet voor derden of buiten de vakantieperioden worden verricht.

.../...

De Europese Commissie voor de rechten van de mens heeft reeds laten blijken dat zij, welke ook de vrijheid van beoordeling moge zijn die de Staten behouden hebben bij het vaststellen der grenzen van de vrijheid van expressie, in elk geval haar toezicht wenst uit te oefenen "zowel op de omvang van de beperkingen welke niet de aan de Staten gelaten vrijheid van beoordeling mogen te buiten gaan, als op het doel van die beperkingen, vermits deze, volgens artikel 18 van het Verdrag, slechts mogen worden toegepast met het oog op het doel waartoe zij zijn voorzien" (besluit van 5 augustus 1960 over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift nr. 753/60, Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, deel III, 1960, blz. 319 ; men raadplege eveneens het besluit van 16 december 1963 over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift nr. 1167/61, ibid., deel VI, 1963, blz.219).

Zij heeft ook laten blijken dat de vrijheid van expressie onder meer ook artistieke expressievormen omvat, zoals schilders- en tekenwerk (zie het besluit van 23 mei 1966, over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift nr.1760/63, Annuaire, deel IX, 1966, blz. 177).

De Commissie heeft ook, zoals men weet, haar afkeuring laten blijken voor bepalingen die, als bijkomende sanctie voor bepaalde misdrijven een, naar haar gevoelen, te ver strekkende beroving van de vrijheid van expressie hadden ingesteld (verslag van 8 januari 1960 in zake DE BECKER, nr. 214/56, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, reeks B, 1962, Affaire DE BECKER, blz. 11-143). Men dient er rekening mede te houden dat zij wellicht nog strenger zou kunnen zijn met betrekking tot een bepaling waarbij een beperking van die vrijheid, ditmaal niet als sanctie van bijzonder zware misdrijven, doch als voorwaarde tot het verkrijgen van bepaalde sociale voordelen wordt opgelegd.

.../...

Een algemeen en ongenuanceerd verbod van beloonde artistieke arbeid, zoals gesteld in artikel 59, 4°, kan derhalve wel aanleiding geven tot enige twijfel in verband met de verenigbaarheid ervan met het bedoelde artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

*
* *

Artikel 13 van het voorontwerp vervangt artikel 61 door een tekst die geïnspireerd is door artikel 35, 1°, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Die tekst brengt het maximum van 200 frank op 50.000 frank evengoed als de zoëven genoemde tekst het heeft gedaan, hetgeen op 1.000.000 frank uitkomt bij toepassing van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten.

L'avant-projet de loi entend réaliser certains objectifs touchant le régime des vacances annuelles des travailleurs.

Son but premier est d'inclure dans ce régime le double pécule de vacances afférent à la troisième semaine de vacances, pécule dont l'octroi est présentement réglé par la loi du 1er avril 1969. Deux modifications sont nécessaires à cette fin : la majoration de la cotisation patronale de sécurité sociale et l'augmentation du pécule de vacances payé à l'intervention d'une caisse de vacances annuelles. Pour concrétiser la première, le projet modifie non seulement les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 9 mars 1951, mais aussi les différentes législations en matière de sécurité sociale, notamment la loi du 27 juin 1969 ainsi que les arrêtés-lois des 10 janvier et 7 février 1945, qui ont respectivement trait aux ouvriers mineurs et aux marins.

L'avant-projet apporte, en second lieu, certaines modifications aux dispositions de droit administratif qui régissent les organismes chargés de la gestion du régime des vacances annuelles. D'une part, il remplace la dénomination "Caisse nationale des vacances annuelles" par celle de "Office national des vacances annuelles" (article 18); d'autre part, il supprime les comités paritaires de contrôle auprès des caisses spéciales de vacances déjà gérées paritairement par des représentants des organisations représentatives des employeurs et des organisations représentatives des travailleurs (article 10).

.../...

En troisième lieu, l'avant-projet profite de la présente occasion pour modifier les dispositions de surveillance et les dispositions pénales des lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés (articles 6 à 17). Cet aperçu des objectifs que s'assigne l'avant-projet ne serait pas complet si les améliorations qu'il apporte au texte néerlandais de l'article 55 des lois coordonnées (article 5) étaient passées sous silence.

Enfin, la loi envisagée entrerait en vigueur le 1er janvier 1970 et trouverait une première application à l'occasion des vacances à prendre en 1970 (article 31). La loi du 1er avril 1969 serait abrogée (article 30).

*

* *

L'article 1er de l'avant-projet entend substituer à l'article 9 des lois coordonnées un texte où il sera question aussi, et cela pour la première fois, du pourcentage des cotisations pour les ouvriers mineurs et les marins.

Cet article 9 est l'unique disposition du chapitre Ier - Cotisations - du titre II des lois coordonnées que modifie l'avant-projet. Sans doute en est-il ainsi que l'article 12 sera abrogé à l'entrée en vigueur de la susdite loi du 27 juin 1969. Il est permis, néanmoins, de s'interroger sur l'utilité que pourra encore avoir une disposition comme l'article 13 des lois coordonnées après qu'auront été prises les mesures indispensables à l'exécution de la loi du 27 juin 1969.

.../...

En tout état de cause, une disposition touchant l'importance de la cotisation a-t-elle encore sa place dans les lois coordonnées, maintenant qu'à son tour, et très justement d'ailleurs, l'avant-projet règle la matière par la voie d'une modification des différentes législations concernant la sécurité sociale ?

Eu égard à l'existence d'un alinéa 2 de l'article 9 et d'un article 10, le Conseil d'Etat suggère de maintenir l'alinéa 1er de l'article 9, mais de le rédiger comme suit :

"Sans préjudice des cotisations spéciales qui résulteraient de l'application des articles 7 et 18, le pécule de vacances est financé par des cotisations d'employeurs dans le cadre de la sécurité sociale, sauf en ce qui concerne les employés et les officiers navigants et assimilés".

Si seul l'alinéa 1er de l'article 9 est remplacé, la phrase liminaire de l'article 1er de l'avant-projet doit se lire comme suit :

"L'article 9, alinéa 1er, des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 9 mars 1951, tel qu'il a été modifié par les lois des 28 mars 1964 et 13 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante : "... ". Dans le cas contraire, c'est à l'arrêté royal du 15 avril 1965 et non pas à une loi, inexistante, de la même date qu'il y a lieu de faire référence dans la phrase liminaire.

*

* *

Si le Gouvernement se rallie à la suggestion faite ci-dessus, la double référence que font à l'article 9, les articles 3 et 4 de l'avant-projet, qui modifient l'article 21 des lois coordonnées, devient superflue.

*

* * .../...

L'article 5 du projet a pour objet de remplacer le texte néerlandais de l'article 55 par un texte nouveau. Le texte actuel étant correct, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison de ce remplacement, d'autant qu'il n'est pas envisagé de modifier en quoi que ce soit la règle de droit énoncée.

*

* *

L'article 7 de l'avant-projet entend remplacer l'article 56 par un texte qui habilite le juge de paix à autoriser les fonctionnaires et agents de surveillance à pénétrer dans les locaux habités. Ce texte est conforme à la pratique actuelle. Toutefois, quand le Code judiciaire sera mis en vigueur, ce pouvoir appartiendra au tribunal de police (article 91, §§ 41 et 42, de l'article 3 de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire). Afin d'éviter que l'on ne doive modifier cette disposition par la suite, il est recommandé de remplacer dès à présent les mots "juge de paix" par les mots "tribunal de police". Pour assurer la transition, il conviendrait de compléter l'avant-projet par une disposition qui pourrait être ainsi conçue :

"Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du Code judiciaire relatives au tribunal de police, l'autorisation préalable prévue à l'article 56 des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 9 mars 1951, tel qu'il est modifié par la présente loi, est donnée par le juge de paix".

*

* *

.../...

L'article 11 de l'avant-projet prévoit un nouveau texte pour l'article 59 des lois coordonnées. Ce texte rend passible de peines, plus sévères encore que ce n'est actuellement le cas, "le travailleur qui, pendant la durée de ses vacances, s'occupe, en dehors de son propre foyer ou pour le compte de tiers, à un travail agricole, artisanal, industriel ou commercial, rémunéré ou non, ou à un travail artistique rémunéré".

Les loisirs du travailleur peuvent s'accompagner de travaux artistiques. Ces travaux seront interdits, en vertu de l'article 59, 4°, s'ils sont exécutés, en période de vacances, en dehors du foyer propre ou pour le compte de tiers et s'ils comportent une rémunération. Une telle interdiction pourrait être jugée inconciliable avec la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. On ne discerne pas bien, en effet, quel motif parmi ceux dont le paragraphe 2 de l'article 10 fait mention, serait de nature à justifier l'interdiction susvisée en tant que "mesure nécessaire dans une société démocratique". Peut-être pourrait-on la rapprocher de la "protection de la santé", mais dans ce cas la considération devrait également jouer pour les activités qui s'exercent au foyer même du travailleur, qui ne s'effectuent pas pour le compte de tiers ou qui se situent en dehors de la période des vacances.

La Commission européenne des droits de l'homme a déjà affirmé très nettement que, quelle que soit la marge d'appréciation laissée aux Etats dans la détermination des limites de la liberté d'expression, elle entend exercer son contrôle "tant sur l'étendue des limites, qui ne doivent

.../...

pas dépasser cette marge d'appréciation, que sur le but de ces limites car, aux termes de l'article 18 de la Convention, ces dernières ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues" (décision du 5 août 1960 concernant la recevabilité de la requête n° 753/60, Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, tome III, 1960, p. 319; voir aussi la décision du 16 décembre 1963 concernant la recevabilité de la requête n° 1167/61, ibid., tome VI, 1963, p. 219).

Elle a déclaré, d'autre part, que la liberté d'expression comprend des formes d'expression artistique, tels que la peinture et le dessin (voir la décision du 23 mai 1966 concernant la recevabilité de la requête n° 1760/63, Annuaire, tome IX, 1966, p. 177).

La Commission a, de même, marqué sa réprobation, nul ne l'ignore, à l'égard de dispositions qui avaient prévu , au titre de peine accessoire sanctionnant certaines infractions, une privation, excessive à ses yeux, de la liberté d'expression (rapport du 8 janvier 1960 , en cause DE BECKER , n°214/56, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, série B, 1962, Affaire DE BECKER, pages 11 - 143). Elle pourrait faire preuve d'une sévérité plus grande encore à l'égard d'une disposition qui restreint la liberté d'expression non pas, cette fois-ci, au titre de peine frappant des infractions particulièrement graves, mais comme une condition mise à l'octroi d'un avantage social déterminé.

Etant donné ce qui précède, l'interdiction générale et non nuancée de travaux artistiques rémunérés , édictée par l'article 59, 4°, peut engendrer le doute quant à sa

.../...

compatibilité avec ledit article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

*

* *

L'article 13 de l'avant-projet substitue à l'article 61 un texte inspiré de l'article 35, 1°, de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Tout comme l'a fait ledit article 35, le nouveau texte prévu par le projet porte le montant maximal de l'amende de 200 à 50.000 francs, ce qui, en application de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, donne 1.000.000 de francs.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H. ADRIAENS, staatsraden,
G. BAETEMAN,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W. VEROUGSTRAETE,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

greffier adjoint, griffier.

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

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.