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 17e juni 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het houden van sociale documenten", heeft de 26e juni 1970 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 17 juin 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la tenue des documents sociaux", a donné le 26 juin 1970 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet wil de wet van 26 januari 1951 betreffende de vereenvoudiging der documenten waarvan het bijhouden door de sociale wetgeving opgelegd is, vervangen door een volledige nieuwe wet die het toepassingsgebied aangeeft en de wijze waarop dit kan worden verruimd, die de Koning bevoegd verklaart om te bepalen welke sociale documenten de werkgever moet bijhouden en die ten slotte met betrekking tot het toezicht en de straffen bepalingen invoert in de aard van die welke in de recente sociale wetten zijn opgenomen.

*
* *

De eerste twee artikelen van het voorontwerp betreffen het toepassingsgebied van de nieuwe wet. Aangezien de wet van 26 januari 1951 een dergelijke beschrijving van het toepassingsgebied mist, is het wellicht nuttig bij de bepalingen van het voorontwerp betreffende de vaststelling van het toepassingsgebied van de nieuwe wet even te blijven stilstaan.

Daar de wet van 26 januari 1951 zo opgebouwd is dat zij de Koning machtigde om een aantal nader aangegeven wetsbepalingen te wijzigen, betekende dit dat het toepassingsgebied van deze wet helemaal afhankelijk is van het toepassingsgebied van de aldaar genoemde wetsbepalingen en dat er tussen beide volledige overeenstemming bestaat. Aangezien het voorontwerp aan de nieuwe wet een eigen toepassingsgebied meegeeft, zullen moeilijkheden kunnen ontstaan doordat het toepassingsgebied van de ene wet ruimer of beperkter is dan dat van de andere. Ongetwijfeld is het zo

.../...

dat de Koning, wanneer hij het bijhouden van een bepaald document voorschrijft, deze verplichting kan beperken tot een categorie van werkgevers, als het document bestemd is voor de controle op de naleving van verplichtingen die volgens de wet enkel op die categorie van werkgevers rusten. De bezwaren tegen een eigen toepassingsgebied van de nieuwe wet mogen dan ook niet worden opgeschroefd, aangezien de uitvoering juist de nadelen die aan een te groot verschil in toepassingsgebied van wetgevingen verbonden zouden kunnen zijn, kan opvangen. Aangezien het hier een probleem betreft dat vooral de uitvoering betreft, wordt hierop niet nader ingegaan en wordt dus afgezien van een beschrijving van het verband tussen de sociale documenten en de sociale wetgeving, zoals dit uit de thans geldende teksten zou blijken.

Artikel 2 van het voorontwerp luidt als volgt : "De Koning kan, op voorstel van de bevoegde paritaire comités en na advies van de Nationale Arbeidsraad, de bepalingen van deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan geheel of gedeeltelijk toepasselijk verklaren op de personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon of die een arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden als die van een arbeidsovereenkomst, evenals op de personen die hen te werk stellen".

Deze tekst, welke voor een deel geïnspireerd is door bepalingen zoals artikel 26, tweede lid, van de wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's lands bedrijfsleven en artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 betreffende de vrouwenarbeid, wil de Koning bevoegd verklaren om het toepassingsgebied van de wetgeving inzake

.../...

sociale documenten tot andere personen dan werknemers en tot hun wergevers te verruimen. De verklaring hiervoor is dat er, zoals reeds aangetoond werd, verband bestaat tussen de verplichting tot het bijhouden van een bepaald document en de wetgeving welker naleving door deze verplichting wordt beschermd.

Het voorontwerp maakt het optreden van de Koning afhankelijk van een "voorstel van de bevoegde paritaire comités". Het kan evenwel gebeuren dat er ten aanzien van de bedoelde personen geen bevoegd paritair comité bestaat, aangezien de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités niet toepasselijk is op alle personen die in artikel 2 van het voorontwerp worden bedoeld. In dit geval zal de Nationale Arbeidsraad overeenkomstig het bepaalde in artikel 38, tweede lid, van de zoëven genoemde wet van 5 december 1968, de taak van het paritair comité moeten overnemen. Aan het gebruik van de meervoudsvorm in de uitdrukking "bevoegde paritaire comités" is anderzijds het bezwaar verbonden dat daar waar verschillende paritaire comités zouden kunnen optreden, ieder van hen een voorstel zou moeten doen. Hierbij kan gedacht worden aan de thans nog bestaande mogelijkheid dat er naast een rationaal paritair comité voor een bedrijfstak, ook gewestelijke paritaire comités voor diezelfde bedrijfstak bestaan.

Het voorontwerp maakt het optreden van de Koning afhankelijk van het goedvinden van de bevoegde paritaire comités of van het in de plaats daarvan optredend orgaan. Zo er in de sociale wetgeving reeds dergelijke bepalingen te vinden zijn, dan zijn zij evenwel alleen daar op hun plaats waar het erom gaat een suppletieve regeling in te voeren die

.../...

in de plaats kan komen van de anders algemeen toepasselijke regelen (zie bijvoorbeeld artikel 28quater van de wet van 10 maart 1900). Hier zou het echter kunnen gebeuren dat ingevolge het verzet van een paritair comité de nodige uitvoering van de sociale wetgeving niet kan plaats vinden. Het lijkt daarom aangewezen, in plaats van een voorstel slechts een voorafgaand advies van de bevoegde paritaire comités voor te schrijven.

*
* *

Voor het tweede lid van artikel 3 van het voorontwerp wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"De Koning bepaalt welke documenten door de werknemers kunnen worden geraadpleegd en welke hun in afschrift moeten worden medegedeeld, alsook het tijdstip waarop die raadpleging kan of die mededeling moet geschieden".

*
* *

In artikel 11 van het voorontwerp schrijve men in het Nederlands : "geldboeten". In artikel 13 zou men op het voetspoor van artikel 9 van de wet van 26 januari 1951 de term "strafvordering" voor het Franse "action publique" moeten gebruiken. Deze term werd ook gebezigd in de wet van 10 juli 1967 die de Nederlandse tekst van het Wetboek van strafvordering heeft vastgesteld.

*
* *

.../...

Artikel 15 van het voorontwerp leze men als volgt :

"Artikel 15.-

De wet van 26 januari 1951 betreffende de vereenvoudiging der documenten waarvan het bijhouden door de sociale wetgeving opgelegd is, gewijzigd bij de wet van 28 mei 1953, wordt opgeheven".

*
* *

In de tekst die aan de Raad van State werd voorgelegd, ontbreekt ingevolge een materiële vergissing de gebruikelijke inkleding van het koninklijk besluit waarbij een wetsontwerp bij het Parlement aanhangig wordt gemaakt.

L'avant-projet de loi entend substituer à la loi du 26 janvier 1951 relative à la simplification des documents dont la tenue est imposée par la législation sociale une loi entièrement nouvelle qui définit son champ d'application et les modalités d'extension de celui-ci, habilite le Roi à déterminer les documents sociaux que les employeurs doivent tenir et, enfin, prévoit, en ce qui concerne la surveillance et les sanctions, des dispositions analogues à celles qui figurent dans les récentes lois sociales.

*

* *

Les deux premiers articles de l'avant-projet concernent le champ d'application de la nouvelle loi. Comme la loi du 26 janvier 1951 ne définissait pas elle-même son champ d'application, il n'est sans doute pas inutile de s'attarder un instant à celles des dispositions de l'avant-projet qui fixent le champ d'application de la nouvelle loi.

La loi du 26 janvier 1951 est conçue de manière à autoriser le Roi à modifier un certain nombre de dispositions légales qu'elle précise. C'est dire que son champ d'application est fonction intégrale de celui de ces dispositions légales et qu'il y a concordance parfaite entre l'un et l'autre. L'avant-projet attribuant à la nouvelle loi un champ d'application qui lui est propre, des difficultés pourront surgir du fait que le champ d'application de l'une des lois sera tantôt plus vaste, tantôt plus restreint que celui de l'autre. Rien n'empêchera toutefois le Roi, lorsqu'il impose la tenue d'un document déterminé, de limiter cette obligation à une

.../...

catégorie d'employeurs s'il s'agit d'un document destiné à contrôler l'exécution d'obligations qui, en vertu de la loi, n'incombent qu'à cette seule catégorie d'employeurs. Il ne faut donc pas exagérer l'importance des objections contre l'attribution à la nouvelle loi d'un champ d'application propre puisque l'exécution de la loi permettra précisément de remédier aux inconvénients qui pourraient résulter d'une trop grande disparité des diverses législations quant à leur champ d'application.

Comme il s'agit d'un problème qui touche essentiellement l'exécution de la loi, le Conseil d'Etat ne s'y attardera pas et ne se livrera pas à une étude descriptive de la corrélation entre les documents sociaux et la législation sociale, telle qu'elle se dégagerait des textes actuellement en vigueur.

L'article 2 de l'avant-projet est ainsi conçu :

"Le Roi peut, sur proposition des commissions paritaires compétentes et après avis du Conseil national du travail, rendre applicables, en tout ou en partie, les dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution, aux 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 ou qui exécutent un travail selon des modalités similaires à celles d'un contrat de louage de travail, ainsi qu'aux personnes qui les occupent".

.../...

Inspiré, en partie, de certaines dispositions légales existantes, telles que l'article 26, alinéa 2, de la loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie nationale et l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal n°40 du 24 octobre 1967 sur le travail des femmes, ce texte veut habiliter le Roi à étendre la législation relative aux documents sociaux à des personnes autres que les travailleurs et à ceux qui les occupent. Cette habilitation s'explique par l'existence, relevée ci-dessus, d'une corrélation entre l'obligation de tenir un document déterminé et la législation dont cette obligation tend à assurer le respect.

L'avant-projet subordonne l'intervention du Roi à "une proposition des commissions paritaires compétentes". Or, il peut se faire qu'il n'y ait pas de commission paritaire qui soit compétente à l'égard des personnes visées, la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires n'étant pas applicable à toutes les personnes dont il est question à l'article 2 de l'avant-projet. Dans ce cas, c'est le Conseil national du travail, conformément aux dispositions de l'article 38, alinéa 2, de la dite loi du 5 décembre 1968, qui exercera la mission de la commission paritaire.

D'autre part, l'emploi du pluriel dans l'expression "des commissions paritaires compétentes" a l'inconvénient d'impliquer qu'au cas où plusieurs commissions paritaires pourraient intervenir, chacune d'elles devrait formuler une proposition. On songe, par exemple, à l'éventualité,

.../...

toujours possible, où il existerait, pour une branche d'activité déterminée, non seulement une commission paritaire nationale, mais aussi des commissions paritaires régionales.

L'avant-projet subordonne l'intervention du Roi à l'accord des commissions paritaires compétentes ou de l'organe qui agit en lieu et place de celles-ci. De telles dispositions, si elles existent déjà dans la législation sociale, ne sont toutefois indiquées que lorsqu'il s'agit d'instaurer un régime supplétif pouvant se substituer au régime général qui, autrement, serait d'application (voir par exemple l'article 28quater de la loi du 10 mars 1900) . Dans la matière qui nous occupe, elles pourraient avoir pour effet de rendre impossible, en raison de l'opposition éventuelle d'une commission paritaire, l'indispensable exécution de la législation sociale. Aussi paraît-il préférable de n'exiger,au lieu d'une proposition, que l'avis préalable des commissions paritaires compétentes.

*
* *

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 2 de l'article 3 de l'avant-projet:

"Le Roi détermine les documents qui peuvent être consultés par les travailleurs et ceux dont copie doit leur être communiquée, ainsi que l'époque à laquelle peut avoir lieu cette consultation ou doit se faire cette communication".

*
* *

.../...

Dans la version néerlandaise de l'article 11 de l'avant-projet, il convient d'écrire "geldboeten". A l'article 13 de la même version, il y aurait lieu , s'inspirant de l'article 9 de la loi du 26 janvier 1951, d'utiliser comme équivalent du terme "action publique" le terme "strafvordering" , qui est également celui qu'emploie la loi du 10 juillet 1967 établissant le texte néerlandais du Code d'instruction criminelle.

*

* *

L'article 15 de l'avant-projet devrait être rédigé comme suit :

"Article 15.-

La loi du 26 janvier 1951 relative à la simplification des documents dont la tenue est imposée par la législation sociale, modifiée par la loi du 28 mai 1953, est abrogée".

*

* *

En raison d'une erreur matérielle, le texte soumis au Conseil d'Etat ne comporte pas l'habituel arrêté royal de présentation d'un projet de loi aux Chambres législatives.

---

e kamer was samengesteld uit

e Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
essieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W. VEROUGSTRAETE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de ederlandse en de Franse tekst erd nagezien onder toezicht van e H. H. BUCH.

Het verslag werd uitgebracht oor de H. O. DE LEYE, substituut-uditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

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

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.