

Chambre des Représentants

SESSION 1956-1957.

30 JANVIER 1957.

PROPOSITION DE LOI

tendant à compléter l'article premier de la loi du 10 juin 1937 relative aux allocations familiales des employeurs et travailleurs indépendants.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 7 septembre 1946, le Régent prenait un arrêté modifiant l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 portant les mesures d'application de la loi du 10 juin 1937 relative aux allocations familiales des employeurs et travailleurs non salariés.

L'article 33 de cet arrêté du Régent devait constituer l'article 362 de cet arrêté royal organique.

Le texte disposait que lorsqu'une personne se trouvait, à raison de la même activité professionnelle, assujettie d'une part aux dispositions de la loi du 4 août 1930 relative aux allocations familiales des salariés et d'autre part à la loi du 10 juin 1937 relative aux allocations familiales des indépendants, seul le régime des travailleurs salariés lui serait applicable.

En d'autres termes, on avait constaté que certaines personnes, bien que n'exerçant qu'une seule activité économique et bien que ne disposant que d'une seule source de revenus, se trouvaient astreintes au paiement de deux cotisations, l'une comme salariée, l'autre comme non salariée, tout en ne percevant, bien entendu, les allocations familiales que dans un seul régime, celui des salariés.

S'il a toujours paru normal que lorsqu'un individu exerce deux professions distinctes et dispose de deux sources de revenus, il soit assujetti à payer des cotisations dans les deux régimes d'allocations familiales, s'il a la qualité de salarié à l'occasion de l'exercice d'une profession, et celle de travailleur indépendant à raison de l'autre, par contre le législateur estima en 1946, qu'un double assujettissement était injuste lorsqu'il y avait dualité de qualité mais unité de profession.

A peine de créer des inégalités de concurrence, il est normal que celui qui est d'une part ouvrier et employé et d'autre part exerce une activité commerciale ou artisanale, pour compte propre, ou celui qui est directeur appointé d'une

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1956-1957.

30 JANUARI 1957.

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van het eerste artikel der wet van 10 juni 1937 houdende uitbreiding van de kinderbijslag tot de werkgevers en de niet-loontrekkenden

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Op 7 september 1946 nam de Regent een besluit tot wijziging van het organiek besluit van 28 december 1938 houdende toepassingsmaatsregelen van de wet van 10 juni 1937 betreffende de kinderbijslag voor werkgevers en niet-loontrekkenden.

Artikel 33 van dit Regentsbesluit werd artikel 362 van bedoeld organiek koninklijk besluit.

De tekst bepaalde dat indien een persoon, wegens dezelfde beroepsbedrijvigheid, enerzijds onder de bepalingen van de wet van 4 augustus 1930 betreffende de kinderbijslagen voor loontrekkenden en anderzijds onder de wet van 10 juni 1937 betreffende de kinderbijslagen voor zelfstandige arbeiders valt, alleen de regeling voor de loontrekkende arbeiders op hem toepasselijk is.

Met andere woorden : men had vastgesteld dat sommige personen, ofschoon zij slechts één economische activiteit uitoefenden en slechts één enkele bron van inkomsten hadden, verplicht waren twee bijdragen te betalen, namelijk één als loontrekkende, en één als niet-loontrekkende, en tevens slechts de kinderbijslag onder één enkele regeling, namelijk die van de loontrekkenden, ontvingen.

Hoewel het steeds normaal geweest is dat iemand die twee verschillende beroepen uitoefent en twee bronnen van inkomsten heeft, verplicht is bijdragen te betalen onder beide regelingen inzake kinderbijslag, wanneer zij het ene beroep als loontrekkende en het andere als zelfstandige arbeider uitoefent, was de wetgever nochtans in 1946 van mening dat een dubbele bijdrageplicht onrechtvaardig is in het geval van een dubbele hoedanigheid, maar van één enkel beroep.

Wil men geen concurrentieongelijkheden in het leven roepen dan is het maar normaal dat hij die enerzijds arbeider en bediende is, en anderzijds een commerciële of ambachtelijke bedrijvigheid voor eigen rekening uitoefent, of

société et administrateur d'une autre société soient assujettis à chacun des deux régimes où les range leur double activité. Par contre, la situation est différente pour celui qui, au sein de la même affaire dont il retire ses uniques revenus professionnels, possède deux qualités juridiques différentes.

En réalité, le législateur de 1946 s'est borné à faire application, en matière d'allocations familiales, d'un principe constamment appliqué dans notre droit social et fiscal : le principe : *Non bis in idem*.

Il s'est livré à une œuvre réaliste et, sans se soucier des subtilités juridiques, il a estimé que celui qui n'avait qu'une seule activité professionnelle ne devait payer qu'une seule fois.

Qui pourrait contester le bien-fondé d'une mesure aussi équitable et d'un bon sens aussi évident. Personne n'y a songé à l'époque et la mesure prise fut unanimement accueillie avec satisfaction.

Elle devait pourtant, par la suite, donner lieu à d'importantes controverses jurisprudentielles. En effet, par sa décision 289, en date du 13 août 1950, la Commission du Contrôle du Contentieux donna à l'arrêté royal organique une interprétation restrictive.

La Commission décida ce qui suit : « Les personnes dont il est question ci-dessus (administrateurs, administrateurs-délégués et commissaires de société qui sont en même temps liés envers la société par un contrat de louage de services) ne peuvent invoquer, l'article 362 de l'arrêté royal organique parce qu'elles exercent deux activités juridiquement distinctes, l'une en vertu d'un mandat, l'autre en vertu d'un contrat de louage de services ».

Une telle prise de position devait paraître étonnante tant en droit que par le simple bon sens. En effet, l'article 362 trouvait essentiellement son application dans le cas des administrateurs ou commissaires de sociétés qui se trouvaient en même temps engagés dans les liens d'un contrat de louage de services envers la dite société ou l'une de ses sociétés filiales.

Ces personnes avaient en fait une seule activité professionnelle : participer au fonctionnement d'une société ou de plusieurs sociétés étroitement liées entre elles et constituant une seule entité économique.

Mais, juridiquement, ces mêmes personnes possédaient au sein de la société deux qualités distinctes : l'une comme travailleur indépendant en tant qu'administrateur, assurant la direction comme mandataire de l'assemblée générale et l'autre comme appointé, engagé dans les liens d'un contrat de louage de services pour assumer des tâches différentes de celles qui incombent à un administrateur.

Dès lors, l'on remarquait que dans les cas où pouvait s'appliquer l'article 362, il y avait identité d'activité en fait mais dualité d'activité en droit.

Cette dualité juridique était d'ailleurs inévitable et devait se constater dans tous les cas d'espèce puisque l'article 362 présupposait que la personne intéressée soit d'une part salariée et d'autre part non salariée.

Elle devait nécessairement cumuler la qualité de personne engagée dans les liens d'un contrat de louage de services et de personne agissant en fonction d'une autre qualité juridique, généralement dans le cadre d'un contrat de mandat.

Par conséquent, la thèse de la commission du Contrôle et du Contentieux, qui exigeait pour l'application de l'article 362 une identité juridique de profession, aboutissait à prétendre que cet article ne pouvait jamais trouver son application dans la pratique des choses. Elle imaginait une situation irréalisable.

hij die bezoldigd directeur is van een vennootschap en beheerder van een andere vennootschap, bijdrageplichtig zijn in ieder van beide regelingen waartoe zij wegens hun dubbele bedrijvigheid behoren. Geheel anders is de toestand voor iemand die in dezelfde zaak, waaruit hij zijn enige bedrijfsinkomsten haalt twee verschillende juridische hoedanigheden bezit.

Eigenlijk heeft de werkgever inzake kinderbijslag slechts een beginsel toegepast, dat voortdurend in ons sociaal en belastingsrecht wordt gebruikt, namelijk : *Non bis in idem*.

Hij is op realistische wijze te werk gegaan, zonder zich om juridische spitsvondigheden te bekommeren, en zo heeft hij gemeend dat iemand die slechts een enkele beroepsbedrijvigheid uitoefent maar eenmaal moet betalen.

Wie zou durven betwisten dat zo'n billijke en van gezond verstand getuigende maatregel niet gegrond is? Niemand heeft er destijds aan gedacht, en deze maatregel werd eenparig met voldoening begroet.

Hij heeft nochtans achteraf aanleiding gegeven tot belangrijke betwistingen in de rechtspraak. Immers, in haar beslissing n° 289 van 13 augustus 1950 gaf de Commissie van Advies inzake Controle en Betwiste Zaken aan het orgaan koninklijk besluit een beperkende verklaring.

De beslissing van de Commissie luidt : « De hierboven bedoelde personen (beheerders, afgevaardigde beheerders en commissarissen van vennootschappen die tevens met de vennootschap een arbeidsovereenkomst hebben gesloten) mogen geen aanspraak maken op artikel 362 van het orgaan koninklijk besluit, omdat zij twee juridisch afzonderlijke bedrijvigheden uitoefenen, de ene krachtens een lastgeving en de andere krachtens een arbeidsovereenkomst.

Een dergelijk oordeel moest verbazend lijken, niet alleen in rechte, maar op grond van het gezond verstand. Immers, artikel 362 wordt vooral toegepast in het geval van beheerders of commissarissen van vennootschappen, die tevens met bedoelde vennootschap of met een van haar filialen een arbeidsovereenkomst hebben gesloten.

Deze personen oefenen feitelijk slechts één enkele beroepsbedrijvigheid uit : zij nemen deel aan de werking van een vennootschap of van onderling nauw verwante vennootschappen die één enkele economische eenheid uitmaken.

Juridisch echter hebben die personen in de vennootschap twee verschillende hoedanigheden : die van zelfstandige als beheerder, die als gemachtigde van de algemene vergadering, met de directie belast, en die van weddetrekkende, verbonden door een arbeidsovereenkomst om andere opdrachten te vervullen dan die welke bij het ambt van beheerder behoren.

Men stelde dan ook vast dat er, in de gevallen waar artikel 362 kan worden toegepast, feitelijk een identieke bedrijvigheid, maar in rechte een dubbele hoedanigheid bestaat.

Deze juridische dualiteit is trouwens onvermijdelijk en komt in alle soortgelijke gevallen voor, aangezien artikel 362 onderstelt dat de betrokken persoon enerzijds loontrekkende en anderzijds niet-loontrekkende is.

Zij moet noodzakelijk de dualiteit van een persoon die een arbeidsovereenkomst heeft gesloten voegen bij die van een persoon die op grond van een andere juridische hoedanigheid, doorgaans in het kader van een overeenkomst van lastgeving werkt.

Derhalve kwam de stelling van de Commissie van Advies inzake Controle en Betwiste Zaken, die voor de toepassing van artikel 362 een juridische beroepsidentiteit eist, erop neer dat bedoeld artikel in de praktijk nooit kan worden toegepast. Zij onderstelde een onmogelijke toestand.

C'est ce que n'a pas manqué de relever la jurisprudence de plus en plus étendue et constante. De multiples décisions ont estimé que l'identité de profession exigée par l'article 362 était une identité de fait, une identité économique et non une identité juridique irréalisable.

Par son arrêt du 21 avril 1955, en cause de Fraipont, la Cour de Cassation a fixé définitivement la jurisprudence dans ce sens.

Après une assez longue hésitation, la Caisse Mutuelle Nationale d'allocations familiales s'inclina et donna aux Caisses primaires et aux sections mutuelles des instructions pour qu'elles se conforment à l'interprétation donnée par cet arrêt.

C'est à ce moment, alors que le texte de l'article 362 se trouvait définitivement précisé quant à son interprétation et à son champ d'application, qu'il fut supprimé par l'article 24 de l'arrêté royal du 24 juillet 1956, publié au *Moniteur Belge* du 1^{er} août 1956.

Cette mesure va frapper de très nombreux administrateurs ou commissaires de société, spécialement dans les petites sociétés de famille où les détenteurs de la plus grande partie du capital social exercent à la fois des fonctions d'administrateurs ou de commissaires en même temps que celles de directeur ou gérant appointé.

Cette mesure frappe donc principalement les classes moyennes dont bon nombre d'entreprises ont adopté la forme juridique de société.

Nous cherchons en vain les motifs qui ont justifié l'abrogation de l'article 362 de l'arrêté royal du 22 décembre 1938.

Nous ne pouvons supposer que la mesure prise ait eu pour seule raison le désir de voir l'administration prendre, aux dépens de milliers de dirigeants de petites et moyennes sociétés, une revanche sur la jurisprudence des Cours et Tribunaux.

Pourtant aucun doute n'est possible sur le fait que le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale a voulu rétablir la double imposition aux allocations familiales pour les personnes qui, au sein de la même affaire, sont à la fois administrateur, gérant ou commissaire et d'autre part appointés comme directeur administrateur-délégué, etc...

La circulaire CO 426 du 18 octobre 1956 de la Caisse Mutuelle Nationale d'allocations familiales aux Caisses d'allocations familiales en donne la preuve formelle; en voici le texte :

« L'article 362 de l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938. — Par notre circulaire 419 du 11 juillet 1956 nous vous avons demandé de nous adresser une liste arrêtée au 31 octobre 1956 des personnes auxquelles vous avez appliqué l'ancien article 362 de l'arrêté royal organique. Cet article ayant été abrogé par l'arrêté royal du 24 juillet 1956, les intéressés sont à nouveau assujettis depuis le 1^{er} juillet 1956. »

En tout état de cause, cette abrogation rétablit une situation injuste que l'arrêté du Régent du 7 septembre 1946 avait eu pour but de faire disparaître.

La présente proposition a pour objet d'en revenir à une situation qui fut considérée comme bonne et juste par le législateur de 1946.

Examen de l'article unique.

Bien qu'il ait donné lieu dans le passé à des contestations quant à son interprétation nous avons jugé préférable de reprendre, sans le modifier en quoi que ce soit, le texte de l'article 362 de l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938.

En effet, ce texte présente l'avantage d'avoir été longuement discuté et analysé, d'avoir été interprété par de mul-

De rechtspraak die steeds vaster en uitgebreider wordt, heeft niet nagelaten daarop te wijzen. Uit ontelbare beslissingen blijkt dat de bij artikel 362 vereiste beroepsidentiteit een feitelijke, een economische, en niet een niet te verwezenlijken rechtsgelijkheid is.

In zijn arrest van 21 april 1955, in de zaak Fraipont, legde het Hof van Cassatie de rechtspraak voorgoed in die zin vast.

Na vrij lang aarzelen, gaf de Nationale Onderlinge Rijkskas voor Kinderbijslagen toe, en gaf zij aan de primaire Kassen en aan de afdelingen onderrichtingen opdat zij volgens de door bedoeld arrest gegeven interpretatie zouden handelen.

Precies op dat ogenblik, toen de interpretatie en het toepassingsgebied van artikel 362 voorgoed was vastgesteld, werd het bij artikel 24 van het koninklijk besluit van 24 juli 1956 (*Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 1956) ingetrokken.

Deze maatregel zal ontelbare beheerders of commissarissen van vennootschappen treffen, vooral in de kleine familiale vennootschappen, waar de houders van het grootste gedeelte van het kapitaal tegelijk functies en als beheerders of commissarissen en als bezoldigd directeur of zaakvoerder uitoefenen.

Bedoelde maatregel treft dus vooral de middenstand, waar vele ondernemingen de rechtsvorm van vennootschap hebben aangenomen.

Wij vragen ons tevergeefs af waarom artikel 362 van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 werd ingetrokken.

Wij durven niet veronderstellen dat deze maatregel alleen te verklaren valt door het verlangen van de administratie om, ten koste van duizenden leiders van kleine en middelgrote bedrijven, weerwraak te nemen op de rechtspraak van de Hoven en Rechtbanken.

Er is nochtans geen twijfel mogelijk nopens het feit dat de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg de personen die in dezelfde onderneming tevens als directeur, zaakvoerder of commissaris aangesteld en als directeur-afgevaardigde-beheerder, enz. bezoldigd worden opnieuw tweemaal de bijdragen voor kinderbijslag heeft willen doen betalen.

De circulaire CO 426 van 18 oktober 1956 van de Nationale Verrekenkas voor gezinsvergoedingen aan de Kassen voor kinderbijslag verstrekt daarvan een duidelijk bewijs. Deze circulaire luidt als volgt :

« Artikel 362 van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938. — In onze circulaire 419 van 11 juli 1956 hebben wij gevraagd ons een op 31 oktober 1956 afgesloten lijst te laten geworden van de personen waarop U het vroeger artikel 362 van het organiek koninklijk besluit hebt toegepast. Daar dit artikel bij koninklijk besluit van 24 juli 1956 opgeheven werd, vallen de betrokkenen vanaf 1 juli 1956 terug onder de toepassing van de wet. »

In ieder geval herstelt deze intrekking een onrechtvaardige toestand die het Regentsbesluit van 7 september 1946 heeft willen uit de weg ruimen.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel, terug te keren naar een toestand die de wetgever van 1946 als goed en billijk beschouwde.

Bespreking van het enig artikel.

Al heeft de interpretatie ervan vroeger aanleiding gegeven tot betwistingen, toch hebben wij het verkieslijk geacht, de tekst van artikel 362 van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 zonder de geringste vormwijziging over te nemen.

Deze tekst biedt immers het voordeel dat hij uitvoerig besproken en ontleed werd, dat hij door ontelbare rechter-

tiples décisions judiciaires et d'avoir, en fin de compte, donné lieu à l'établissement d'une jurisprudence claire et précise consacrée par notre Cour suprême.

Il semble donc que la matière, au demeurant délicate à régler, ne puisse plus donner lieu dans l'avenir à des discussions ou à des hésitations.

Un texte nouveau risquerait de ne pas pouvoir bénéficier d'une telle situation.

D'autre part, il nous paraît qu'il trouve sa place toute naturelle dans l'article premier de la loi du 10 juin 1937.

Ce texte a en effet pour but de préciser quelles seront les personnes qui seront assujetties à la loi et de régler les cas de chevauchement possible entre la législation relative aux travailleurs indépendants et la loi du 4 août 1930, qui concerne les travailleurs salariés.

C'est exactement de cela dont il s'agit en l'occurrence.

lijke beslissingen werd verklaard en dat hij, ten slotte, een duidelijke en nauwkeurige rechtspraak heeft doen ontstaan, die door het Hof van Cassatie werd bekrachtigd.

Het schijnt dus dat deze aangelegenheid, waarvan de regeling overigens kies is, in de toekomst geen aanleiding meer zal geven tot betwisting of onzekerheid.

Het voordeel van een dergelijke toestand zou men in een nieuwe tekst niet vinden.

Anderzijds menen wij dat bedoelde tekst als vanzelf thuishoort in het eerste artikel van de wet van 10 juni 1937.

Deze tekst strekt er immers toe, nader te bepalen welke personen onder de toepassing van de wet vallen en die gevallen te regelen waar de wetgeving voor de zelfstandigen en de wet van 4 augustus 1930 betreffende de loontrekkende arbeiders elkaar moeten kruisen.

Daarover gaat het precies in dit geval.

P. VANDEN BOEYNANTS.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Il est ajouté à l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux non-salariés, un alinéa final ainsi conçu :

« Si, en raison de l'exercice d'une même activité professionnelle, une personne est considérée à la fois comme employeur ou non salarié par la présente loi, et comme travailleur salarié par application de la loi du 4 août 1930, cette dernière est seule applicable et l'intéressé n'a aucune obligation à remplir en vertu de cette loi et ne peut prétendre aux allocations qu'elle prévoit ».

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Aan het eerste artikel van de wet van 10 juni 1937 houdende uitbreiding van de kinderbijslag tot de werkgevers en de niet-loontrekkenden, wordt een laatste lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

« Indien, wegens eenzelfde beroepsbedrijvigheid, iemand door deze wet als werkgever of niet-loontrekkende en tevens, bij toepassing van de wet van 4 augustus 1930, als loontrekkende wordt beschouwd, dan is alleen deze laatste toepasselijk, heeft belanghebbende geen enkele verplichting te vervullen krachtens deze wet en mag hij geen aanspraak maken op de daarin bedoelde kinderbijslag. »

P. VANDEN BOEYNANTS.
E. CHARPENTIER.
P. EECKMAN.
F. HERMANS.
P. DE PAEPE.
J. DE SAEGER.