YC.

L. 15.880/1.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 1 1 -
23-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

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 1ste december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid", heeft de 14e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 1er décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "instaurant une carte de sécurité sociale", a donné le 14 décembre 1983 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp van koninklijk besluit wil de controle op het sluikwerk doelmatiger maken door het invoeren van een "kaart voor sociale zekerheid" welke de werknemer tijdens de volledige duur van zijn beroepsactiviteit in zijn bezit moet hebben, zoniet wordt hij geacht op onregelmatige wijze te zijn tewerkgesteld.

Op de werknemer rust de verplichting de kaart op elke vordering van een bevoegd ambtenaar onmiddellijk of binnen een bepaalde termijn te kunnen overleggen; de werkgever mag slechts werknemers tewerkstellen die in het bezit zijn van de kaart.

Voormelde voorschriften zijn de essentie van de nieuwe regeling; deze zou nader worden uitgewerkt door de Koning die met name belast wordt met :

- het bepalen van de vorm en de inhoud van de kaart en het aanwijzen van de diensten of instellingen die met de uitgifte en uitreiking zullen belast worden;

- het vaststellen van de voorwaarden en nadere regelen voor de uitgifte, uitreiking en vernieuwing van de kaart alsmede de rechten die geheven worden naar aanleiding van de uitreiking en de vernieuwing;

.../...

- het aanwijzen van de categorieën van personen die de kaart moeten aanvragen;

- het aanwijzen van de ambtenaren die het overleggen van de kaart kunnen vorderen en het bepalen van de termijn waarbinnen en van de dienst of instelling waaraan de kaart moet worden getoond, als ze niet onmiddellijk aan de bevoegde ambtenaar kon overgelegd worden.

Daarenboven kan de Koning, onder door Hem vast te stellen voorwaarden en modaliteiten, het recht op bepaalde sociale uitkeringen afhankelijk maken van de voorafgaande afgifte van de kaart.

Alvorens de categorieën van personen aan te wijzen die de kaart moeten aanvragen, is de Koning ertoe gehouden, naar gelang van het geval, de Nationale Arbeidsraad, de Hoge Raad voor de Middenstand of de Algemene Syndicale Raad van advies of het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, te raadplegen.

2. Voor de rechtsgrond wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, inzonderheid naar het bepaalde in artikel 1, 8°, d, dat 's Konings bijzondere bevoegdheid omschrijft met betrekking tot de bestrijding van het sluikwerk en van het stelselmatig beroep op overwerk en tot de controle op de gedeeltelijke werkloosheid. Bij de parlementaire bespreking van die bepaling heeft de Regering bij herhaling aangekondigd dat die bevoegdheidstoewijzing zou worden aangewend onder meer tot het invoeren van een kaart als in het ontwerp bedoeld (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 643/1, blz. 9, en nr 643/22, blz. 224).

.../...

De conclusie is dan ook dat de ingeroepen rechtsgrond deugdelijk is, onder voorbehoud evenwel van hetgeen hierna wordt opgemerkt omtrent de delegatie van bevoegdheid aan de Koning om bij gewoon koninklijk besluit en onbeperkt in de tijd een aantal regelen vast te stellen die de in dit ontwerp vervatte basisregelen zullen dienen aan te vullen.

3. A. Op 5 juli 1983 heeft de Raad van State advies uitgebracht over een ontwerp van wet met hetzelfde onderwerp, waarvan de thans voorliggende tekst een herwerking is.

Dat ontwerp was opgevat als een kaderwet, dit wil zeggen een bijzondere soort van opdrachtwet waarin, met betrekking tot de bedoelde aangelegenheid, de essentiële beginselen worden vastgesteld terwijl aan de Koning, met toepassing van het bepaalde in artikel 78 van de Grondwet, de bevoegdheid wordt verleend om bij een gewoon koninklijk besluit de basisregels te vervolledigen met voorschriften die nodig zijn om het geheel van de beoogde regeling toepasbaar te maken.

De Raad heeft in voormeld advies vastgesteld dat de overgelegde opdrachtbepalingen het mogelijk maakten veel verder te gaan dan wat de Regering, blijkens de memorie van toelichting, beoogde. Hierbij werd opgemerkt dat het beperken van het recht op arbeid een zo belangwekkende aangelegenheid is dat de fundamentele regelen ervan in de wet zelf moesten worden opgenomen.

In dat verband had de Raad van State kritiek op de hiernavolgende artikelen.

.../...

In de eerste plaats was het toepassingsgebied met betrekking tot de personen die onder de verplichting vielen een kaart voor sociale zekerheid aan te vragen, zoals dat uit artikel 5 moest afgeleid worden, veel te vaag. Er diende alleszins in een uitdrukkelijke en rechtstreekse omschrijving te worden voorzien.

Ook artikel 4, dat het recht op een zogenaamd vervangingsinkomen afhankelijk maakte van de voorafgaande afgifte van de kaart, was te algemeen gesteld. De wetgever diende zelf de essentiële regelen betreffende het verband tussen het recht op bepaalde sociale uitkeringen en de verplichting houder te zijn van een kaart, vast te stellen.

Verder moest de Raad van State vaststellen dat het ontwerp niet vermeldde wie met de afgifte van de kaart zou worden belast en hoe de rechtsbescherming zou worden georganiseerd. Dit klemde des te meer daar, op het stuk van de rechtsbescherming, de bestaande regelen niet leken te volstaan om tot een snelle en afdoende oplossing van de geschillen te komen.

Ook op het bestuurlijke vlak was niets voorzien in verband met die rechtsbescherming : bijvoorbeeld geen motiveringsverplichting en evenmin een mogelijke schorsing van tenuitvoerlegging in geval van verzet.

In de thans overgelegde herwerkte tekst is gedeeltelijk rekening gehouden met de kritiek vervat in het advies van 5 juli 1983.

Artikel 5, dat in hoofde van de werkgever de verplichting tot het opvragen van de kaart instelt, verduidelijkt nu dat het moet gaan om de tewerkstelling van een werknemer en omschrijft de begrippen werkgever en werknemer.

.../...

Werknemer is ofwel hij die arbeid verricht onder het gezag van een ander persoon, al dan niet krachtens een arbeidsovereenkomst, ofwel hij die geen arbeid verricht onder het gezag van een ander persoon maar die geheel of gedeeltelijk onderworpen is aan de sociale zekerheidswetgeving van de werknemers, ofwel de leerling.

Werkgever is hij die voormelde werknemer tewerkstelt of die met werkgever wordt gelijkgesteld in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald bij de sociale zekerheidswetgeving.

In artikel 4 wordt nu een expliciete opsomming gegeven van de sociale uitkeringen die slechts kunnen toegekend worden na voorafgaande afgifte van de kaart; het zijn de uitkeringen wegens werkloosheid, beroepsziekten en arbeidsongevallen, ouderdoms- en overlevingspensioen en uitkeringen in het kader van de wet op de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Ten slotte is een artikel 10 toegevoegd waarbij de arbeidsrechtbank kennis neemt van de geschillen betreffende deze materie.

Voor het overige kan men nog aanvullingen of wijzigingen in vergelijking met het vorig ontwerp noteren :

- in artikel 1, tweede lid, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de kaart geen enkel gegeven inzake het beroepsverleden of de familiale toestand van de titularis mag bevatten;

- artikel 3, tweede lid, preciseert dat de rechten en plichten van de door de Koning aan te wijzen ambtenaren en beambten

.../...

die het overleggen van de kaart kunnen vorderen, niet uitgebreider mogen zijn dan die welke zijn opgenomen in de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie en in artikel 32 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders;

- een artikel 9 is toegevoegd waarbij de Koning, vooraleer de categorieën van werknemers aan te wijzen die een kaart moeten aanvragen, de Nationale Arbeidsraad, de Hoge Raad van de Middenstand of de Algemene Syndicale Raad van advies of het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten moet raadplegen.

B. Het spreekt vanzelf dat de kritische houding die de Raad van State naar aanleiding van het ontwerp van wet tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid heeft aangenomen met betrekking tot de bevoegdheden die aan de Koning werden toegewezen, des te meer past voor het huidige ontwerp van bijzondere-machtenbesluit.

Waar de wetgever zich, bij het uitvaardigen van een zogenaamde kaderwet, kan beperken tot de essentiële beginselen van de aangelegenheid en de verdere uitwerking ervan kan overlaten aan de Koning, mag een koninklijk besluit genomen op grond van bijzondere machten zoals die vervat in de wet van 6 juli 1983, dit wil zeggen streng beperkt in tijd en materie, niet tot gevolg hebben dat, door het procédé van de subdelegatie, die bijzondere machten zouden verlengd worden tot na de bij de wet vastgestelde einddatum.

.../...

Deze kritiek treft in casu de bepalingen onder artikel 2, waarbij de Koning de bevoegdheid krijgt, eensdeels onder de personen, ingeschreven in het bevolkings- of vreemdelingenregister en die aan de voltijdse leerplicht hebben voldaan, de categorieën aan te wijzen die ertoe gehouden zijn een kaart voor sociale zekerheid aan te vragen en, anderdeels, dat toepassingsgebied nog uit te breiden tot andere groepen, zoals, blijkens het verslag aan de Koning, tot personen die hun leerplicht nog niet hebben volbracht maar toch aanspraak kunnen maken op enige vorm van vervangingsinkomen.

Deze kritiek geldt ook met betrekking tot de bepaling vervat in artikel 1, derde lid, die de Koning machtigt de rechten vast te stellen die geheven zullen worden naar aanleiding van de uitreiking en de vernieuwing van de kaart.

C. De opmerking van de Raad van State dat het ontwerp van wet niets voorzag met betrekking tot de instantie die zou belast worden met de afgifte van de kaart, blijft onverminderd gelden.

Het aanwijzen van de arbeidsrechtbank voor het beslechten van de geschillen is slechts een gedeeltelijk antwoord op de kritiek van de Raad op dit stuk.

De vraag blijft immers gesteld of deze procedure een snelle en afdoende oplossing kan bieden voor de bijzondere soort van geschillen die in verband met de kaart voor sociale zekerheid zullen ontstaan, te weten geschillen die rechtstreeks de uitoefening van het recht op arbeid of op een sociale uitkering betreffen, ontstaan uit het al dan niet kunnen overleggen van een kaart.

.../...

Ook zoekt men vruchteloos naar een schema van procedure op het bestuurlijke vlak dat de essentiële regelen zou moeten bevatten inzake de afgifte, het inhouden of intrekken van de kaart en dat om de hierboven onder 1 uiteengezette redenen, niet kan worden afgedaan met een bepaling waarbij de Koning de termijnen en nadere regelen van afgifte en teruggave van de kaart vaststelt (artikel 4, tweede lid, van het ontwerp).

D. Zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet, wordt ook in het verslag aan de Koning bij het huidige ontwerp aangestipt (blz. 2) dat door sluikwerk, werkgever en werknemer ontsnappen aan alle of aan een gedeelte van zowel hun sociale als fiskale verplichtingen en terzelfder tijd toch bepaalde sociale voordelen genieten.

Maar ook nu is in het overgelegde ontwerp alleen sprake van het sociaalrechtelijke aspect, te weten de cumulatie van een sociale uitkering met een beloning uit sluikwerk en de daarmee gepaard gaande ontduiking van de sociale zekerheidswetgeving, onder meer op het stuk van werkgevers- en werknemersbijdragen.

Weliswaar bepaalt artikel 3, tweede lid, dat de door de Koning voor te schrijven rechten en plichten van de toezichthoudende ambtenaren niet uitgebreider mogen zijn dan onder meer die van artikel 32 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel dat de betrokken ambtenaren het recht geeft de inlichtingen die zij bij hun onderzoek hebben ingewonnen, bekend te maken aan onder meer alle ambtenaren en beambten belast met het toezicht op andere wetten of reglementen, maar deze verwijzing is al te vaag om als rechtsgrond te dienen voor het uitbreiden, bij uitvoeringsbesluit, van het toe-

passingsgebied van het bijzondere-machtenbesluit tot de fiscale aspecten van het sluikwerk.

Wenst de Regering in hoofde van de toezichthoudende ambtenaren de mogelijkheid of zelfs de verplichting in te stellen aan de diensten, belast met het toezicht op de fiscale wetten, de inlichtingen die zij bij hun onderzoek hebben ingewonnen en de vaststellingen die zij hebben gedaan, bekend te maken, voor zover die inlichtingen of vaststellingen voor die diensten bij de uitoefening van hun toezicht nuttig kunnen zijn, dan moet zulks uitdrukkelijk worden gesteld. In de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 ontbreekt evenwel de rechtsgrond om het fiscaal investigatierecht in die zin uit te breiden.

4. In het verslag aan de Koning wordt gezegd dat de uitgave van de kaart door een centraal orgaan zal geschieden, om ervoor te zorgen dat er slechts één exemplaar per persoon in omloop is.

In dit verband moet hier artikel 18 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, in herinnering worden gebracht, volgens hetwelk een openbare sociale gegevensbank wordt ingesteld die het geheel van de Belgische sociale zekerheids- en bijstandsregeling omvat.

Deze gegevensbank zou, indien ze daadwerkelijk ware opgericht, de aangewezen instelling zijn om de bewuste kaart uit te geven.

.../...

5. De uitvoeringsbesluiten zullen moeten voorzien in heel wat mogelijke toepassingsproblemen, zoals bijvoorbeeld het teruggeven, door de werkgever, van de kaart aan een werknemer die wegens ziekte of ongeval van het werk afwezig is, of de te volgen procedure bij gedeeltelijke werkloosheid.

Van de uitvoeringsmaatregelen zal ook afhangen wat de juiste inhoud en de modaliteiten van de kaart zullen zijn.

Dit is belangrijk om uit te maken of de kaart als openbaar geschrift moet worden beschouwd dan wel als een getuigschrift, in de zin van de artikelen 193 tot 214 van het Strafwetboek.

6. Wegens de beperking in tijd is het de Raad van State niet mogelijk te onderzoeken of de wetten die met het oog op de bestrijding van het sluikwerk al zijn uitgevaardigd, zoals de wet van 6 april 1960 betreffende de uitvoering van bouwwerken en de wet van 6 juli 1976 tot beteugeling van het sluikwerk met handels- of ambachtskarakter, nog ongewijzigd behouden kunnen blijven.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Uit artikel 4 blijkt dat het recht op een "vervangingsinkomen" afhankelijk kan worden gesteld van de vooraf-

.../...

gaande afgifte van de kaart voor sociale zekerheid. Overeenkomstig de wetsbepalingen betreffende de paritaire raadpleging kan die regel enkel worden vastgesteld nadat aan het vereiste van de paritaire raadpleging is voldaan, tenzij de Regering een beroep zou doen op artikel 2, § 2, van de wet van 6 juli 1983, in welk geval zij dit artikel mede moet vermelden in de aanhaling van die wet en verwijzen naar de dringende noodzakelijkheid.

2. De ministers die een koninklijk besluit medeondertekenen dienen het ook mede voor te dragen. Het voordrachtformulier zal in die zin moeten worden aangevuld. In dat formulier dient tevens te worden opgenomen "... en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers".

Artikel 1.

De vraag mag worden gesteld of, mochten de havenarbeiders als groep worden aangeduid waarop het ontwerp van toepassing zal zijn, de in dit ontwerp bedoelde kaart zich voegt bij de al bestaande kaart voor havenarbeider of ermee kan samenvallen. Mocht dit laatste de bedoeling zijn, dan zou, in dat geval, de wet van 8 juni 1972 op de havenarbeid moeten worden aangepast.

Artikel 3.

Het eerste lid van artikel 3 stelt dat de kaart voor sociale zekerheid moet worden overgelegd bij elke vordering van de ambtenaren en beambten door de Koning aangewezen.

.../...

Het ligt voor de hand dat die verplichting maar aanwezig is voor hem die krachtens de voorgaande artikelen houder moet zijn van een kaart voor sociale zekerheid. Vraag is op welke wijze de aangesproken werknemer zal kunnen aantonen dat hij geen houder van de bedoelde kaart hoeft te zijn.

In het tweede lid schrijve men "... dan die bedoeld in de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie en in artikel 32 ...".

Artikel 4.

De artikelsgewijze commentaar van het verslag aan de Koning is niet aangepast aan de nieuwe versie van dit artikel.

De tekst van het eerste lid passe men als volgt aan :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het recht op werkloosheidsuitkeringen, op ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, op uitkeringen uit hoofde van arbeidsongevallen en beroepsziekten, alsmede op rust- en overlevingspensioenen, afhankelijk maken van de voorafgaande afgifte van de kaart voor sociale zekerheid".

.../...

Artikel 5.

Naar luid van paragraaf 1 rust op de werkgever de last na te gaan of de kaartplichtige werknemer zijn kaart elders niet heeft afgegeven ter verkrijging van een "vervangingsinkomen"; de werkgever dient tevens ervoor te waken dat de werknemer zulks niet doet zolang deze bij hem is tewerkgesteld.

Aldus wordt de werkgever de eerste controleur van de regelmatigheid van de tewerkstelling. Die tekst gaat kennelijk ervan uit dat het sluikwerk moet worden gezocht, derhalve bestreden, langs de kant van de werknemer.

Onverminderd de toepassingsmoeilijkheden welke de uitvoering van de controleverplichting zowel voor de werkgever als voor de werknemer met zich zal brengen, mag worden opgemerkt dat de voorgestelde regeling geen deugdelijke oplossing inhoudt in het geval dat de werkgever zelf aan de basis ligt van wat ten aanzien van de fiscale of de sociale zekerheidswetgeving op sluikwerk neerkomt. Of moet men uit die bepaling afleiden dat het ontwerp enkel de bestrijding van het sluikwerk beoogt dat buiten de werkgever om wordt gepresteerd ?

Hoe dan ook, de controleverplichting zal slechts bestaan wanneer de tewerkgestelde werknemer kaartplichtig is en voor zover de Koning het recht op een sociale uitkering van de afgifte van de kaart afhankelijk heeft gemaakt.

Nog in deze eerste paragraaf wordt het woord "vervangingsinkomen" gebruikt om de verschillende in artikel 4, eerste lid, opgesomde uitkeringen aan te duiden. Logischerwijze en conform de terminologie van de artikelen 7 en 8 van

.../...

de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, zijn de werkloosheidsuitkering, de ziekte- en invaliditeitsuitkering alsmede de uitkering uit hoofde van arbeidsongeval of beroepsziekte, vervangingsinkomens. Het rust- en overlevingspensioen is dat evenwel niet.

Men vervange "vervangingsinkomens" derhalve door "sociale uitkeringen".

Voor het overige dient ook hier de commentaar van het verslag aan de Koning te worden in overeenstemming gebracht met de tekst van het artikel.

Artikel 6.

In het eerste lid schrijve men "Onverminderd het bepaalde in de artikelen 269 en 271 tot 274 van het Strafwetboek ...". Artikel 270 van het Strafwetboek is bij de wet van 13 oktober 1930 opgeheven.

In 1° leze men : "... binnen de termijn vastgesteld in uitvoering van artikel ...".

Artikel 7.

Het eerste lid moet als volgt worden aangevuld : "... een valse of onvolledige verklaring op eer aflegt".

Om de bij artikel 5 uiteengezette reden vervange men in het laatste lid "vervangingsinkomens" door "een sociale uitkering".

.../...

Artikel 8.

De bepaling van paragraaf 2 dient te vervallen omdat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, § 4, tweede lid, van de wet van 6 juli 1983, de Koning de bevoegdheid mist om bijzondere regelen met betrekking tot de herhaling vast te stellen.

In paragraaf 4 schrijve men : "Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en ...".

Artikel 9.

Dit artikel corrigere men als volgt :

"Artikel 9.-

Wanneer Hij ... raadpleegt de Koning, naar gelang van het geval, één of meer van de hiernavolgende organen :

1° ...;

2° ...;

3° ..., in te stellen krachtens artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel".

Artikel 10.

Met dit artikel wordt artikel 583 van het Gerechtelijk Wetboek aangevuld met een bepaling die de arbeidsrechtbank bevoegd maakt inzake de geschillen betreffende de kaart

.../...

voor sociale zekerheid. De Regering zal moeten nagaan of die bepaling in dat artikel 583 op haar plaats is, gelet op de regelen van samenstelling der rechtbank vervat in artikel 81 van het Gerechtelijk Wetboek. Onder dat voorbehoud leze men : "Artikel 583 van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1971, wordt aangevuld ...". In de nieuwe bepaling zelf leze men : "... tot invoering van een kaart ...".

Artikel 11.

Gelet op de inhoud van het ontwerp en op de bedoeling van de Regering, zoals die blijken uit het verslag aan de Koning, dienen, buiten de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, tevens met de uitvoering te worden belast, de Ministers van Middenstand, Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken alsmede de Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal entend rendre plus efficace le contrôle du travail clandestin par l'instauration d'une "carte de sécurité sociale" que le travailleur devra avoir en sa possession pendant toute la durée de son activité professionnelle, à défaut de quoi il sera réputé être occupé illégalement.

Le travailleur doit pouvoir présenter la carte à toute réquisition d'un fonctionnaire compétent, immédiatement ou dans un délai déterminé; l'employeur ne peut occuper que des travailleurs possédant cette carte.

Les dispositions précitées constituent l'essence de la nouvelle réglementation; celle-ci serait ensuite mise au point par le Roi, qui est notamment chargé :

- d'arrêter la forme et le contenu de la carte et de désigner les services ou les institutions qui seront chargés de l'émettre et de la délivrer;
- de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles la carte est émise, délivrée ou renouvelée ainsi que les droits à percevoir pour sa délivrance et son renouvellement;
- de désigner les catégories de personnes qui sont tenues de demander la carte;
- de désigner les fonctionnaires qui peuvent requérir la présentation de la carte et de déterminer le délai dans lequel elle doit être présentée ainsi que le service ou l'institution auxquels elle doit l'être si elle ne peut être présentée immédiatement au fonctionnaire compétent.

.../...

En outre, le Roi peut, dans les conditions et selon les modalités qu'Il détermine, subordonner le droit à certaines prestations sociales à la remise préalable de la carte.

Avant de désigner les catégories de personnes qui seront tenues de demander la carte, le Roi doit consulter, selon le cas, le Conseil national du travail, le Conseil supérieur des classes moyennes ou le Comité général de consultation syndicale ou encore le Comité général commun à l'ensemble des services publics.

2. Le préambule du projet invoque comme fondement légal, la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, notamment l'article 1er, 8°, d, qui définit le pouvoir spécial du Roi en ce qui concerne la lutte contre le travail clandestin et contre le recours systématique aux heures supplémentaires, ainsi que le contrôle du chômage partiel. Au cours de la discussion parlementaire de cette disposition, le Gouvernement a annoncé à plusieurs reprises que cette habilitation serait mise en oeuvre pour instaurer une carte telle que celle visée par le présent projet (Doc., Chambre des Représentants, 1982-1983, n° 643/1, p. 9, et n° 643/22, p. 224).

On peut conclure dès lors que le fondement légal invoqué est valable, sous réserve toutefois de ce qui sera observé ci-après concernant la délégation de pouvoirs accordée au Roi pour fixer, par arrêté royal ordinaire et sans limitation dans le temps, un certain nombre de règles qui devront compléter les règles de base établies par le présent projet.

.../...

3. A. Le 5 juillet 1983, le Conseil d'Etat a donné un avis sur un projet de loi de même objet, dont le texte présentement soumis constitue une version remaniée.

Ce projet était conçu comme une loi-cadre, c'est-à-dire comme un type particulier de loi d'habilitation qui pose les principes essentiels de la manière considérée et qui confère au Roi, en application de l'article 78 de la Constitution, le pouvoir de compléter les règles fondamentales au moyen d'un arrêté royal ordinaire, par les prescriptions nécessaires pour assurer l'applicabilité de l'ensemble de la réglementation envisagée.

Dans l'avis précité, le Conseil d'Etat constatait que les habilitations prévues, permettaient d'aller bien au-delà de ce que le Gouvernement semblait envisager selon l'exposé des motifs. Il faisait observer à cet égard que la limitation du droit au travail était une affaire tellement importante qu'il s'imposait d'en inscrire les règles fondamentales dans la loi même.

Les critiques formulées sur ce point par le Conseil d'Etat concernaient les articles suivants.

Tout d'abord, en ce qui concerne les catégories de personnes soumises à l'obligation de demander une carte de sécurité sociale, le champ d'application du projet, tel qu'il devrait se déduire de l'article 5, était trop imprécis. Il fallait, en tout état de cause, en donner une définition expresse et directe.

.../...

De même, l'article 4, qui subordonnait le droit à un revenu dit de remplacement à la remise préalable de la carte, était rédigé de manière trop générale. Il appartenait au législateur même d'établir les règles essentielles qui détermineraient la relation entre le droit à certaines prestations sociales et l'obligation d'être porteur d'une carte.

Le Conseil d'Etat devait bien constater par ailleurs que le projet ne précisait pas qui serait chargé de délivrer la carte ni comment serait organisé la protection juridique. Ces lacunes étaient d'autant plus graves que, sur le plan de la protection juridique, les règles existantes ne paraissaient pas suffire pour assurer une solution rapide et adéquate des litiges.

Sur le plan administratif non plus, rien n'était prévu en ce qui concerne cette protection juridique : il n'y avait, par exemple, ni obligation de motiver ni possibilité de surseoir à l'exécution en cas d'opposition.

Le texte remanié présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat tient compte, en partie, des critiques exprimées dans l'avis du 5 juillet 1983.

L'article 5, qui impose à l'employeur l'obligation de réclamer la carte, précise à présent que cela doit se faire dans le cadre de l'occupation d'un travailleur, et définit les notions d'employeur et de travailleur.

Le travailleur est, soit celui qui exécute des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne en vertu d'un contrat de travail ou non, soit celui qui ne travaille pas

sous l'autorité d'une autre personne mais qui est assujetti, en tout ou en partie, à la législation sur la sécurité sociale des travailleurs, soit l'apprenti.

L'employeur est celui qui occupe le travailleur précité ou qui est assimilé à l'employeur dans les cas et conditions déterminés par la législation sur la sécurité sociale.

L'article 4 énumère cette fois-ci de manière explicite les prestations sociales qui ne pourront être accordées qu'après remise préalable de la carte; il s'agit des allocations de chômage, de maladies professionnelles, des indemnités résultant des accidents de travail, des pensions de vieillesse et de survie et des allocations de l'assurance maladie-invalidité.

Enfin, un article 10 a été ajouté aux termes duquel le tribunal du travail connaît des contestations relatives à cette matière.

Pour le surplus, on peut relever, par rapport au précédent projet, les additions ou modifications suivantes :

- l'article 1er, alinéa 2, dispose de manière expresse que la carte ne peut comporter aucune donnée au sujet du passé professionnel ni de la situation familiale du titulaire;

- l'article 3, alinéa 2, précise que les droits et devoirs des fonctionnaires et agents désignés par le Roi et habilités à exiger la présentation de la carte, ne peuvent être plus étendus que ceux qui sont prévus par la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail et par l'article 32 de la

.../...

loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs;

- un article 9 a été ajouté qui dispose qu'avant de désigner les catégories de travailleurs tenus de demander une carte, le Roi doit consulter le Conseil national du travail, le Conseil supérieur des classes moyennes ou le Comité général de consultation syndicale ou encore le Comité général commun à tous les services publics.

B. L'attitude critique que le Conseil d'Etat a adoptée à l'égard du projet de loi instaurant une carte de sécurité sociale en ce qui concerne les pouvoirs attribués au Roi, s'impose évidemment à plus forte raison à l'égard du présent projet, basé sur les pouvoirs spéciaux.

Alors que dans ce que l'on appelle une loi-cadre, le législateur peut se borner à poser les principes essentiels de la matière et laisser au Roi le soin de les développer, un arrêté royal pris sur la base de pouvoirs spéciaux tels que ceux qui sont contenus dans la loi du 6 juillet 1983, c'est-à-dire des pouvoirs qui sont strictement limités dans le temps et selon la matière, ne peut avoir pour conséquence que, par le jeu de la subdélégation, ces pouvoirs spéciaux se trouvent prorogés au-delà de la date limite fixée par la loi.

En l'occurrence, cette critique vise plus particulièrement les dispositions de l'article 2, qui d'une part, habilitent Roi à désigner parmi les personnes inscrites au registre de la population ou au registre des étrangers et ayant accompli leurs

.../...

obligations scolaires à temps plein, les catégories qui seront tenues de demander une carte de sécurité sociale et, d'autre part, autorisent le Roi à encore étendre le champ d'application de cette disposition à d'autresgroupes tels que, selon le rapport au Roi, les personnes encore soumises à l'obligation scolaire mais "susceptibles cependant de faire appel à l'une ou l'autre forme de revenus de remplacement".

Cette critique s'adresse aussi à la disposition de l'article ler, alinéa 3, qui habilite le Roi à déterminer les droits à percevoir pour la délivrance et le renouvellement de la carte.

C. L'observation du Conseil d'Etat concernant l'absence dans le projet de loi de toute disposition relative à l'autorité qui serait chargée de délivrer la carte, garde toute sa pertinence à l'égard du présent projet.

La désignation du tribunal du travail pour trancher les contestations ne rencontre qu'en partie les critiques formulées par le Conseil d'Etat sur ce point.

La question demeure, en effet, de savoir si cette procédure peut assurer une solution rapide et adéquate pour le type particulier de contestations qui s'élèveront relativement à la carte de sécurité sociale, c'est-à-dire des contestations qui concerneront directement l'exercice du droit au travail ou à une prestation sociale et qui résulteront du fait que la carte a pu ou n'a pas pu être présentée.

.../...

Vainement aussi chercherait-on dans le projet un schéma de procédure au niveau administratif, qui devrait comporter les règles essentielles concernant la délivrance, la retenue ou le retrait de la carte. Le projet ne peut, pour les motifs exposés au point 1 ci-dessus, se contenter à cet égard d'une disposition en vertu de laquelle le Roi détermine les délais, conditions et modalités de remise et de restitution de la carte (article 4, alinéa 2, du projet).

D. Tout comme l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi, le rapport au Roi joint au présent projet souligne (p. 2) qu'à la faveur du travail clandestin, employeur et travailleur échappent à tout ou partie de leurs obligations tant sociales que fiscales, tout en faisant appel à la protection sociale.

Or, le présent projet ne s'occupe lui aussi que du seul aspect relevant du droit social, à savoir le cumul d'une prestation sociale avec le revenu tiré du travail clandestin, et la fraude que ce cumul comporte à l'égard de la législation sur la sécurité sociale, notamment en ce qui concerne les cotisations patronales et celles des travailleurs.

L'article 3, alinéa 2, prévoit, il est vrai, que les droits et devoirs des fonctionnaires contrôleurs qui seront déterminés par le Roi, ne peuvent être plus étendus que ceux prévus notamment à l'article 32 de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, article qui autorise les fonctionnaires concernés à communiquer les renseignements recueillis lors de leur enquête, notamment à tous les fonctionnaires et agents qui sont

.../...

chargés de la surveillance d'autres lois ou règlements. Cette référence est toutefois bien trop imprécise pour servir de fondement légal à l'extension, par arrêté d'exécution, du champ d'application de l'arrêté pris en vertu de pouvoirs spéciaux, aux aspects fiscaux du travail frauduleux.

Si le Gouvernement souhaite instaurer pour les fonctionnaires contrôleurs la possibilité, voire l'obligation de communiquer aux services chargés de la surveillance des lois fiscales les renseignements recueillis et les constatations faites lors de leur enquête, dans la mesure où ces renseignements et constatations peuvent être utiles à ces services dans l'exercice de leur surveillance, une disposition expresse s'impose. Le fondement légal nécessaire pour étendre le droit d'investigation fiscal en ce sens fait toutefois défaut dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

4. Le rapport au Roi déclare qu'afin d'assurer qu'il n'y ait en circulation qu'une seule carte par personne, l'émission de la carte sera confiée à un organe central.

A ce propos, il convient de rappeler l'article 18 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en vertu duquel il est institué une banque publique de données sociales s'étendant à l'ensemble des régimes belges de sécurité sociale et d'assistance.

Si elle devait être effectivement créée, cette banque de données serait l'organe approprié pour émettre la carte en question.

.../...

5. Les arrêtés d'exécution devront régler quantité de problèmes d'application, tels que, par exemple, la restitution de la carte par l'employeur au travailleur absent pour cause de maladie ou d'accident, ou la procédure à suivre en cas de chômage partiel.

C'est également des mesures d'exécution que dépendront le contenu exact et les modalités de la carte.

Le point est d'importance pour établir si la carte doit être considérée comme une écriture publique ou comme un certificat, au sens des articles 193 à 214 du Code pénal.

6. Faute de temps, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier si les lois qui ont déjà été adoptées en vue de la lutte contre le travail clandestin, telles que la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction et la loi du 6 juillet 1976 sur la répression du travail frauduleux à caractère commercial ou artisanal, pourront rester inchangées.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Il ressort de l'article 4 que le droit à un "revenu de remplacement" peut être subordonné à la remise préalable de la carte de sécurité sociale. Conformément aux dispositions légales relatives à la consultation paritaire, cette règle ne peut être fixée qu'après qu'il aura été satisfait à la formalité de la consultation paritaire, à moins que le Gouvernement n'invoque l'article 2, § 2, de la loi du 6 juillet 1983. Dans ce cas il devra en faire mention dans le visa de cette loi et se référer à l'urgence.

.../...

2. Les ministres qui contresignent un arrêté royal doivent également être associés à la proposition de celui-ci. La formule de proposition devra être complétée dans ce sens, et comporter en outre la mention " ... et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil".

Article ler.

On peut se demander si, dans l'hypothèse où les travailleurs portuaires seraient désignés comme groupe soumis à l'arrêté royal en projet, la carte prévue par celui-ci viendra s'ajouter à la carte de travailleur portuaire existante ou se confondra avec celle-ci. Dans le dernier cas, il y aurait lieu d'adapter en conséquence la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire.

Article 3.

L'alinéa ler de l'article 3 dispose que la carte de sécurité sociale doit être présentée à toute réquisition des fonctionnaires et agents désignés par le Roi.

Il va de soi que cette obligation n'existe que pour celui qui, en vertu des articles précédents, doit être porteur d'une carte de sécurité sociale. La question est de savoir comment le travailleur interpellé pourra démontrer qu'il n'est pas tenu d'avoir cette carte.

Dans la version néerlandaise de l'alinéa 2, il convient d'écrire : " ... dan die bedoeld in de wet van 16 november 1972

.../...

betreffende de arbeidsinspectie en in artikel 32 ...".

Article 4.

Dans le rapport au Roi, le commentaire des articles n'est pas adapté à la nouvelle version de l'article 4.

Le texte de l'alinéa ler devrait être remanié comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, subordonner à la remise préalable de la carte de sécurité sociale, le droit aux allocations de chômage, aux indemnités de maladie-invalidité, aux allocations du chef d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi qu'aux pensions de retraite et de survie".

Article 5.

Aux termes du paragraphe premier, il incombe à l'employeur de vérifier si le travailleur soumis à l'obligation d'être porteur d'une carte n'a pas remis sa carte ailleurs en vue d'obtenir un "revenu de remplacement"; l'employeur doit également veiller à ce que le travailleur ne le fasse pas durant toute son occupation.

L'employeur devient ainsi le premier contrôleur de la régularité de l'occupation. Ce texte part manifestement de l'idée que le travail clandestin doit être recherché et, partant, combattu, du côté du travailleur.

.../...

Indépendamment des problèmes d'application que cette obligation de contrôle entraînera pour l'employeur comme pour le travailleur, il est à remarquer que la réglementation proposée ne comporte aucune solution adéquate pour le cas où c'est l'employeur même qui se trouve à la base de ce qui, du point de vue de la législation fiscale ou de la législation de la sécurité sociale, équivaut à du travail clandestin. Ou faut-il inférer de cette disposition que le projet n'a en vue que la lutte contre le travail clandestin qui s'effectue en dehors de l'employeur ?

Quoi qu'il en soit, l'obligation de contrôle n'existera que lorsque le travailleur occupé est soumis à l'obligation d'être porteur de la carte et pour autant que le Roi ait subordonné le droit à une prestation sociale à la remise de la carte.

Le même paragraphe premier utilise le terme "revenu de remplacement" pour désigner les diverses prestations énumérées à l'article 4, alinéa 1er. Logiquement, et conformément à la terminologie des articles 7 et 8 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, les allocations de chômage, les indemnités de maladie - invalidité ainsi que les allocations du chef d'accidents du travail ou de maladies professionnelles constituent des revenus de remplacement. Il n'en va pas de même pour la pension de retraite et de survie.

On remplacera donc l'expression "revenus de remplacement" par "prestations sociales".

.../...

Pour le surplus, il convient, ici encore, de mettre le commentaire du rapport au Roi en concordance avec le texte de l'article.

Article 6.

A l'alinéa premier, il convient d'écrire : "Sans préjudice des articles 269 et 271 à 274 du Code pénal ...". L'article 270 du Code pénal a été abrogé par la loi du 13 octobre 1930.

Au 1°, il faut lire : "... dans le délai fixé en exécution de l'article ...".

Article 7.

L'alinéa premier de la version néerlandaise, doit être complété comme suit : "... een valse of onvolledige verklaring op eer aflegt".

Pour les raisons exposées à propos de l'article 5, il convient, dans le dernier alinéa, de remplacer les mots "revenus de remplacement" par les mots "une prestations sociale".

Article 8.

Le paragraphe 2 doit être supprimé, la disposition de l'article 2, § 4, alinéa 2, de la loi du 6 juillet 1983 n'accordant pas au Roi le pouvoir d'établir des règles particulières en matière de récidive.

.../...

Au paragraphe 4, il convient d'écrire : "Toutes les dispositions du livre 1er du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont ...".

Article 9.

Cet article doit être corrigé comme suit :

"Article 9.-

Lorsqu'Il exerce ... le Roi consulte, selon le cas, un ou plusieurs des organes suivants :

1° ...;
2° ...;
3° ..., des services à créer en vertu de l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités".

Article 10.

Cet article complète l'article 583 du Code judiciaire par une disposition qui attribue la connaissance des contestations concernant la carte de sécurité sociale au tribunal du travail. Le Gouvernement aura à vérifier si cette disposition est bien à sa place dans ledit article 583, eu égard aux règles que l'article 81 du Code judiciaire prévoit relativement à la composition de ce tribunal. Sous cette réserve, l'on écrira : "L'article 583 du Code judiciaire, modifié par la loi du 30 juin 1971, est complété par ...". Dans la nouvelle disposition même on lira : "... instaurant une carte ...".

.../...

Article 11.

Eu égard au contenu du projet et aux intentions du Gouvernement, telles qu'elles se dégagent du rapport au Roi, il convient de charger de l'exécution de l'arrêté, outre le Ministre de l'Emploi et du Travail, les Ministres des Classes moyennes, des Affaires sociales et de l'Intérieur ainsi que le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.