L. 8401/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 27 mai 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les lois coordonnées du 12 octobre 1953, relatives aux taxes de séjour des étrangers", a donné le 17 juin 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 27e mei 1963 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 oktober 1953 betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen", heeft de 17e juni 1963 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet :

1° d'étendre l'exonération de la taxe de séjour :

a) à tous les membres de la famille des travailleurs étrangers ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne lorsqu'ils sont principalement ou totalement à charge de ces travailleurs et vivent sous le même toit (article 5, § 2, 5°, repris à l'article 1er du projet). Cette mesure est prise conformément à la directive du 16 août 1961 du Conseil de la Communauté économique européenne;

b) aux étrangers, membres de la famille d'un Belge, qui se trouvent dans des conditions similaires (article 5, § 2, 1°);

c) aux étrangers qui ont obtenu un permis de travail sans limitation de durée (article 5, § 2, 4°);

d) lorsqu'ils vivent sous le même toit, aux conjoint, enfants mineurs et ascendants des ouvriers étrangers ayant obtenu le permis de travail précité et des ouvriers étrangers occupés en Belgique dans des charbonnages ou ayant cessé cette occupation pour cause d'inaptitude physique (article 5, § 2, 5°);

2° de modifier les conditions de l'exonération accordée aux étrangers se trouvant dans l'impossibilité de payer la taxe de séjour, en substituant aux critères prévus par l'article 5 des lois coordonnées actuelles, un critère nouveau fondé sur la comparaison entre, d'une part, les ressources de l'étranger et de son ménage, et, d'autre part, le chiffre correspondant, de l'avis du Conseil national du travail, au salaire du travailleur

.../...

non qualifié de plus de 21 ans, éventuellement majoré des allocations familiales attribuées à un travailleur se trouvant dans des conditions identiques (article 5, § 1er, 2°);

3° d'adapter les rétributions que les communes sont autorisées à percevoir pour couvrir les frais administratifs qu'entraîne la délivrance des certificats d'inscription et des cartes d'identité, aux dispositions de l'arrêté royal du 19 mars 1962 imposant le remplacement de ces documents lorsque l'étranger transfère sa résidence dans une commune où il est fait usage d'une autre langue nationale que celle qui est utilisée dans la commune d'origine (article 2 du projet);

4° de ratifier divers arrêtés royaux pris en vertu de l'article 6 des lois coordonnées et qui ont exonéré de la taxe de séjour les ressortissants finlandais, suédois, marocains, australiens et luxembourgeois.

Le projet appelle les observations ci-après :

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Projet de loi modifiant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953".

+

L'article 1er du projet remplace les articles 5, 5bis et 5ter des lois coordonnées précitées par un article 5 nouveau. Ce texte serait mieux présenté s'il était

.../...

scindé en deux articles 5 et 5bis, qui reprendraient respectivement les dispositions des paragraphes 1er et 2, et si l'article 5ter des lois coordonnées était expressément abrogé.

+

Les droits qui font l'objet des dispositions légales coordonnées le 12 octobre 1953 étaient, jusqu'au 31 décembre 1947, des droits de timbre.

En vertu de l'article 90 de l'arrêté du Régent du 26 juin 1947 contenant le Code des droits de timbre , ces droits ont été transformés en taxe de séjour sans toutefois cesser d'être perçus au moyen de timbres adhésifs sur les certificats d'inscription au registre des étrangers, sur les actes de prorogation de ces certificats et sur les cartes d'identité délivrées aux étrangers.

Afin de respecter la concordance avec les autres dispositions des lois coordonnées, et notamment avec les articles 1er et 9 de ces lois, l'article 1er du projet devrait, dès lors, prévoir , comme les articles 5, 5bis et 5ter actuels, que sont exonérés de la taxe de séjour, non les étrangers bénéficiaires de ces dispositions, mais les certificats d'inscription, les actes de prorogation de ces certificats et les cartes d'identité délivrées à ces personnes.

+

.../...

L'alinéa 2 de l'article 5, § 1er, 2°, tel qu'il est modifié par l'article 1er du projet, prévoit que "l'impossibilité de payer la taxe de séjour est appréciée sur base, d'une part, des ressources et revenus annuels bruts de l'étranger ou de son ménage et, d'autre part, du chiffre qui, de l'avis du Conseil national du travail, constitue le salaire minimum à payer à un travailleur majeur non qualifié ... ".

L'emploi des termes "est appréciée" pourrait être interprété comme donnant à l'Administration le pouvoir de décider , dans les limites certes des critères fixés par la loi, mais discrétionnairement, si l'étranger est ou non dans l'impossibilité de payer la taxe de séjour .

L'octroi d'un pouvoir d'appréciation aussi large à l'Administration se concilierait mal avec les articles 110 et 112 de la Constitution.

Il résulte des précisions données au Conseil d'Etat que cette interprétation n'est pas conforme aux intentions du Gouvernement.

Par ailleurs, le projet n'indique pas quelle est l'autorité chargée de déterminer le chiffre qui, de l'avis du Conseil national du travail, constitue le salaire minimum à prendre en considération. Pour éviter tout litige en la matière, il est indispensable qu'un acte de l'autorité publique consacre ce chiffre et en assure la publication.

Le texte devrait, dès lors, être corrigé en conséquence.

+

Le terme "ménage", repris dans la disposition précitée, est déjà utilisé dans l'article 5 des lois coordonnées actuelles, dont le littéra b du paragraphe 1er, 2°, se réfère aux "membres d'un ménage comprenant, exclusivement ou non, soit des conjoints sans enfants, soit une ou plusieurs personnes (conjoints ou non) vivant avec un ou plusieurs enfants légitimes, adoptés ou naturels reconnus, mineurs et célibataires ou vivant avec un ou plusieurs enfants, dont elles ont la garde ... ", et dont le littéra c vise les "membres de tout autre ménage et les personnes vivant en commun".

Il y a lieu d'observer toutefois que le terme précité manque de précision, étant donné que le projet ne permet pas de déterminer quelles sont les personnes qui entrent dans la composition du ménage.

Cette imprécision est encore accentuée par l'alinéa 3 de l'article 5, § 1er, 2°, introduit par l'article 1er du projet, qui prévoit :

"Toute personne tierce appartenant à un ménage ou recueillie par lui n'est pas considérée comme en faisant partie".

Il paraît, en effet, impossible qu'une personne tierce appartenant à un ménage ne soit pas considérée comme en faisant partie puisqu'un des sens du mot "appartenir" est "faire partie de".

Il appartiendra au Gouvernement de préciser ses intentions sur ce point.

+

Si le Gouvernement entendait donner au mot "ménage" le sens large de "réunion de personnes vivant en commun" , le membre de phrase "ou vit sous son toit", repris à l'article 5, § 2, 1° et 6°, serait inutile.

+

A l'article 3 du projet, il est préférable de reprendre l'intitulé de chacun des arrêtés royaux dont la confirmation est prévue et d'indiquer que la ratification produit ses effets aux dates auxquelles ces arrêtés sont respectivement entrés en vigueur.

+

Le projet appelle, en outre, certaines observations de forme qui sont reprises dans le texte ci-après :

"Article 1er.-

L'article 5 des lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953, est remplacé par la disposition suivante :

Article 5. Sont exonérés de la taxe de séjour prévue par les articles 1er et 3, les certificats d'inscription et les actes de prorogation de ces certificats, ainsi que les cartes d'identité délivrées aux étrangers indigents et à ceux qui se trouvent manifestement dans l'impossibilité de payer la taxe de séjour.

.../...

Au sens du présent article, l'indigence est établie lorsque l'étranger est secouru ... ou est admis ... (comme au projet) ...

L'impossibilité de payer visée à l'alinéa 1er est établie lorsque les ressources et revenus annuels bruts de l'étranger et de son ménage sont égaux ou inférieurs au montant du salaire minimum à payer à un travailleur non qualifié de plus de 21 ans . Ce montant est fixé par ... (le Roi ou le Ministre), sur avis du Conseil national du travail.

Si l'étranger ou un membre de son ménage a la charge d'un ou plusieurs enfants mineurs, ce chiffre est majoré d'un montant correspondant à celui des allocations familiales attribuées au travailleur salarié dont la composition du ménage est identique.

Le ménage de l'étranger comprend ... (voir observation)...

Celui qui entend se prévaloir d'une exonération prévue au présent article, doit établir, au moment où il introduit sa demande, qu'il remplit les conditions requises".

Article 2.-

L'article 5bis , inséré par la loi du 4 juillet 1956 dans les mêmes lois coordonnées, est remplacé par la disposition suivante :

.../...

"Article 5bis. Sont également exonérés de la taxe de séjour prévue par les articles 1er et 3, les certificats d'inscription et les actes de prorogation de ces certificats, ainsi que les cartes d'identité délivrées :

1° ... (
)
2° ... (
)
3° ... (
) (comme au projet, § 2).
4° ... (
)
5° ... (
)
6° ... (

7° aux personnes protégées par la convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951".

Article 3.-

L'article 5ter, inséré par la loi du 14 mars 1958 dans les mêmes lois coordonnées, est abrogé.

Article 4.-

L'article 8 des mêmes lois coordonnées, modifié par la loi du 14 mars 1958, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 8: ... (comme au projet, sauf : des articles 5, 5bis et 6....)".

Article 5.-

Sont ratifiés avec effet à la date de leur entrée en vigueur respective :

.../...

1° l'arrêté royal du 25 décembre 1959 exonérant de la taxe de séjour les ressortissants finlandais résidant en Belgique;

2° l'arrêté royal du 5 mars 1960 exonérant de la taxe de séjour les ressortissants suédois résidant en Belgique;

3° l'arrêté royal du 30 mars 1960 exonérant de la taxe de séjour les ressortissants marocains résidant en Belgique;

4° l'arrêté royal du 12 avril 1961 exonérant de la taxe de séjour les ressortissants australiens résidant en Belgique;

5° l'arrêté royal du 8 mars 1962 exonérant de la taxe de séjour les ressortissants luxembourgeois résidant en Belgique.

Article 6.-

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 1964.

Het ontwerp strekt ertoe :

1° de vrijstelling van de verblijfbelasting uit te breiden tot ;

a) alle familieleden van vreemde arbeiders die onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap, wanneer zij in hoofdzaak of geheel ten laste van die arbeiders zijn en bij hen inwonen (artikel 5, § 2, 5°, opgenomen in artikel 1 van het ontwerp). Deze maatregel is vastgesteld overeenkomstig de richtlijn van 16 augustus 1961 van de raad van de Europese Economische Gemeenschap;

b) de vreemdelingen die tot de familie van een Belg behoren en in dezelfde toestand verkeren (artikel 5, § 2, 1°) ;

c) de vreemdelingen die een arbeidsvergunning van onbepaalde duur hebben verkregen (artikel 5, § 2, 4°) ;

d) de echtgenoot, de minderjarige kinderen en de bloedverwanten in de opgaande lijn, van vreemde werklieden die de hiervorenbedoelde arbeidsvergunning hebben verkregen en de vreemde werklieden die in de Belgische mijnen werken of dat werk hebben stopgezet wegens lichamelijke ongeschiktheid, wanneer zij bij hen inwonen (artikel 5, § 2, 5°) ;

2° wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden betreffende de vrijstelling die wordt verleend aan vreemdelingen die geen verblijfbelasting kunnen betalen, door de maatstaven van artikel 5 van de huidige gecoördineerde wetten te vervangen door een nieuwe maatstaf

.../...

steunend op de vergelijking tussen, enerzijds, de bestaansmiddelen van de vreemdeling en zijn gezin en, anderzijds, het cijfer dat volgens de Nationale Arbeidsraad overeenkomt met het loon van de ongeschoolde van meer dan 21 jaar, eventueel verhoogd met de kinderbijslag voor een arbeider die zich in dezelfde toestand bevindt (artikel 5, § 1, 2°) ;

3° de retributies welke de gemeenten mogen heffen tot dekking van de administratiekosten voor de afgifte van bewijzen van inschrijving en identiteitskaarten, aan te passen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 19 maart 1962 dat tot vervanging van die stukken verplicht wanneer de vreemdeling zijn verblijfplaats overbrengt naar een gemeente waar een andere landstaal dan in de gemeente van herkomst wordt gebruikt (artikel 2 van het ontwerp) ;

4° verscheidene koninklijke besluiten te bekrachtigen, die zijn vastgesteld op grond van artikel 6 van de gecoördineerde wetten en aan de Finse , Zweedse, Marokkaanse, Australische en Luxemburgse onderdanen vrijstelling van verblijfbelasting hebben verleend.

Bij het ontwerp zijn de volgende opmerkingen te maken : het opschrift kan beter als volgt worden gelezen ;

"Ontwerp van wet tot wijziging van de wetten betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953".

+

.../...

Artikel 1 van het ontwerp vervangt de artikelen 5, 5bis en 5ter van genoemde gecoördineerde wetten door een nieuw artikel 5. Die tekst zou beter worden gesplitst in twee artikelen, 5 en 5bis, met onderscheidenlijk de bepalingen van de paragrafen 1 en 2, terwijl dan artikel 5ter van de gecoördineerde wetten uitdrukkelijk zou worden opgeheven.

+

De rechten bedoeld in de op 12 oktober 1953 gecoördineerde wetsbepalingen, waren tot 31 december 1947 zegelrechten.

Krachtens artikel 90 van het besluit van de Regent van 26 juni 1947 houdende het Wetboek der zegelrechten zijn die rechten omgevormd tot verblijfbelasting, maar worden zij voort door middel van plakzegels geheven op de aan vreemdelingen afgegeven bewijzen van inschrijving in het vreemdelingenregister, akten van verlenging van die bewijzen en identiteitskaarten.

Ter wille van de overeenstemming met de overige bepalingen van de gecoördineerde wetten, en inzonderheid met de artikelen 1 en 9 van die wetten, zou artikel 1 van het ontwerp dan ook, zoals de huidige artikelen 5, 5bis en 5ter, moeten bepalen dat van de verblijfbelasting zijn vrijgesteld, niet de vreemdelingen die onder die bepalingen vallen, maar de hun afgegeven bewijzen van inschrijving, akten tot verlenging van die bewijzen en identiteitskaarten.

+

.../...

Het tweede lid van artikel 5, § 1, 2°, zoals het door artikel 1 van het ontwerp wordt gewijzigd, bepaalt dat "voor de beoordeling van de onmogelijkheid de verblijfbelasting te betalen als grondslag worden genomen, enerzijds de jaarlijkse bruto-inkomsten en -bestaansmiddelen van de vreemdeling of van zijn gezin en anderzijds het cijfer dat volgens het advies van de Nationale Arbeidsraad het minimumloon is voor een ongeschoolde meerderjarige werknemer ...".

De term "beoordeling" zou kunnen worden geïnterpreteerd als een aan de administratie verleende machtiging om, weliswaar binnen de door de wet bepaalde grenzen maar op discretionaire wijze, te beslissen of de vreemdeling al dan niet in de onmogelijkheid verkeert de verblijfbelasting te betalen.

Een zo ruime beoordelingsbevoegdheid in handen van de administratie is bezwaarlijk overeen te brengen met de artikelen 110 en 112 van de Grondwet.

Naar uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen blijkt, beantwoordt die interpretatie niet aan de bedoelingen van de Regering.

Anderzijds zegt het ontwerp niet welke overheid het cijfer moet vaststellen, dat volgens de Nationale Arbeidsraad het minimumloon is waarmede rekening moet worden gehouden. Om iedere betwisting daaromtrent te voorkomen, is het onontbeerlijk dat cijfer vast te stellen en bekend te maken in een besluit van de openbare overheid

.../...

De tekst moet in die zin worden verbeterd.

+

De in de hiervorenbedoelde bepaling gebruikte term "gezin" staat reeds in artikel 5 van de bestaande gecoördineerde wetten, dat onder b van § 1, 2°, spreekt van "de leden van een gezin, al dan niet uitsluitend samengesteld hetzij uit echtgenoten zonder kinderen, hetzij uit één of meer personen (al dan niet echtgenoten) die samenwonen met één of meer wettige, aangenomen of erkende natuurlijke kinderen die minderjarig en ongehuwd zijn, of met één of meer kinderen die aan hun hoede zijn toevertrouwd ...", en onder c doelt op "de leden van elk ander gezin en de personen die in gemeenschap leven".

Die term is echter niet geheel nauwkeurig, want uit het ontwerp kan niet worden opgemaakt uit welke personen het gezin bestaat.

Die onnauwkeurigheid wordt nog vergroot door het derde lid van artikel 5, § 1, 2°, dat door artikel 1 van het ontwerp wordt ingevoegd en luidt :

"Iedere tot een gezin behorende of daarin opgenomen derde persoon wordt niet geacht van het gezin deel uit te maken".

.../...

Het lijkt immers onmogelijk een tot een gezin behorende derde persoon niet te beschouwen als iemand die daarvan deel uitmaakt, vermits "deel uitmaken van" een van de betekenissen van het woord "behoren tot" is.

De Regering dient haar bedoelingen in dit opzicht te verduidelijken.

+

Mocht de Regering aan het woord "gezin" de ruime betekenis "personen die in gemeenschap leven" willen geven, dan is het zinsdeel "of(en) bij hem inwoont" in artikel 5, § 2, 1° en 6°, overbodig.

+

Het verdient aanbeveling in artikel 3 van het ontwerp de te bekrachtigen besluiten met hun opschrift te vermelden en te zeggen dat de bekrachtiging uitwerking heeft op de dagen waarop die besluiten onderscheidenlijk in werking zijn getreden.

+

Over de vorm van het ontwerp zijn nog een aantal opmerkingen te maken die in de hierna voorgestelde tekst zijn verwerkt.

.../...

Artikel 1.-

Artikel 5 van de wetten betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 5.- Van de in de artikelen 1 en 3 bepaalde verblijfbelasting zijn vrijgesteld de bewijzen van inschrijving, de akten tot verlenging van die bewijzen en de identiteitskaarten afgegeven aan behoeftige vreemdelingen en aan vreemdelingen die kennelijk in de onmogelijkheid zijn de verblijfbelasting te betalen.

In de zin van dit artikel staat de behoeftigheid vast wanneer de vreemdeling door de overheid of door een commissie van openbare onderstand wordt ondersteund, dan wel kosteloos is opgenomen in een weldadigheidsgesticht of in een openbaar of particulier asiel.

De in het eerste lid bedoelde onmogelijkheid tot betalen staat vast wanneer de jaarlijkse brutoinkomsten en -bestaansmiddelen van de vreemdeling en van zijn gezin gelijk zijn aan of lager zijn dan het bedrag van het minimumloon dat moet worden betaald aan een ongeschoolde van meer dan 21 jaar. Dat bedrag wordt door ... (de Koning of de Minister) vastgesteld op advies van de Nationale Arbeidsraad.

.../...

Heeft de vreemdeling of een lid van zijn gezin een of meer minderjarige kinderen ten laste, dan wordt dat cijfer verhoogd met een bedrag dat gelijk is aan dat van de kinderbijslag die wordt toegekend aan de werknemer wiens gezin op dezelfde wijze is samengesteld.

Het gezin van de vreemdeling bestaat uit
... (zie opmerking) ...

Hij die zich op een in dit artikel bedoelde vrijstelling wil beroepen, moet, wanneer hij zijn aanvraag indient, bewijzen dat hij aan de gestelde voorwaarden voldoet".

Artikel 2.-

Artikel 5bis, in dezelfde gecoördineerde wetten ingevoegd door de wet van 4 juli 1956, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 5bis.- Van de in de artikelen 1 en 3 bepaalde verblijfbelasting zijn ook vrijgesteld de bewijzen van inschrijving, de akten tot verlenging van die bewijzen en de identiteitskaarten afgegeven :

1° ...)
2° ...)
3° ...)
4° ...(
5° ...(
...)
6° ...(

(zoals in het ontwerp, § 2)

7° aan hen die beschermd zijn door het internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève, op 28 juli 1951".

.../...

Artikel 3.-

Artikel 5ter, in dezelfde gecoördineerde wetten ingevoegd door de wet van 14 maart 1958, wordt opgeheven.

Artikel 4.-

Artikel 8 van dezelfde gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wet van 14 maart 1958, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 8.- ... (zoals in het ontwerp, behalve : van de artikelen 5, 5bis en 6 ...) ".

Artikel 5.-

Met uitwerking op de dag waarop zij onderscheidenlijk in werking treden, worden bekrachtigd :

1° het koninklijk besluit van 25 december 1959 waarbij de in België verblijvende Finse onderdanen van verblijfbelasting worden vrijgesteld ;

2° het koninklijk besluit van 5 maart 1960 waarbij de in België verblijvende Zweedse onderdanen van verblijfbelasting worden vrijgesteld ;

3° het koninklijk besluit van 30 maart 1960 waarbij de in België verblijvende Marokkaanse onderdanen van verblijfbelasting worden vrijgesteld ;

.../...

4° het koninklijk besluit van 12 april 1961 waarbij de in België verblijvende Australische onderdanen van verblijfbelasting worden vrijgesteld ;

5° het koninklijk besluit van 8 maart 1962 waarbij de in België verblijvende Luxemburgse onderdanen van verblijfbelasting worden vrijgesteld.

Artikel 6.-

Deze wet treedt 1 januari 1964 in werking.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.