

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 april 1993 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende maatregelen tegen het zwartwerk", heeft op 22 april 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 avril 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant des mesures contre le travail au noir", a donné le 22 avril 1993 l'avis suivant :

I. VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Teneinde discordanties te vermijden in de bestrijding van het zwartwerk en de ermee gepaard gaande concurrentievervalsing moet er immers zo snel mogelijk éénvormigheid gebracht worden in de sanctionering van alle vormen van zwartwerk. Een gelijkaardig wetsontwerp betreffende de strengere bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen zal immers reeds van kracht worden op 1 juni 1993".

2. Het ontwerp strekt in hoofddoel tot het strenger maken en het diversifiëren van de - in diverse teksten bepaalde - strafrechtelijke sancties ter beteugeling van de illegale tewerkstelling van werknemers, en past, parallel hiermee, de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, in een gelijkaardige zin aan.

De Regering zal erover moeten oordelen of vooral verhoging van de strafmaat inzonderheid door het opvoeren van het minimum van de geldboete steeds in een redelijke verhouding is met de ernst van de betrokken inbreuk.

Tegenover de strengere bestraffing staat dat het ontwerp een einde maakt aan het systeem van de aan de

.../...

Rijksdienst voor Sociale Zekerheid te betalen vergoeding welke in de huidige stand van wetgeving bijkomend kan worden opgelegd wanneer een strafrechtelijke veroordeling of een administratieve geldboete wordt uitgesproken. Het verdwijnen van de voornoemde vergoeding wordt voor de financiering van de Rijksdienst ten dele gecompenseerd doordat artikel 24 van het ontwerp bepaalt dat 50 % van de "opbrengst" van de in artikel aangewezen geldboeten - strafrechtelijke en administratieve - aan de Rijksdienst wordt overgedragen, overeenkomstig de door de Koning te bepalen voorwaarden en nadere regelen.

3. Aan de Raad van State is meegedeeld dat over het ontwerp om het akkoord van de Minister van Begroting is gevraagd. Die vraag is nog in onderzoek (artikel 6. 2, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole).

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 3.

Naar luid van het tweede lid van het nieuwe artikel 4, § 3, tweede lid, 1^o, van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978, kan de Koning "... de voorwaarden en nadere regelen bepalen waaronder de individuele fiche A kan worden aangewend als controlemiddel met betrekking tot het naleven van andere sociale wetten". Een zelfde bepaling

.../...

komt, wat de individuele fiche B betreft, niet voor in het nieuwe artikel 4, § 3, tweede lid, 2º.

In de Franse tekst van het nieuwe artikel 4, § 3, tweede lid, 1º, schrijve men in het eerste lid : "... ou aux branches d'activités ...".

Zoals het tweede lid van het nieuwe artikel 4, § 3, tweede lid, 2º, is gesteld, kan men het lezen alsof de Koning ook individuele werkgevers en werknemers aan de toepassing van de betrokken paragraaf kan onttrekken. Daar een dergelijke bedoeling weinig aannemelijk lijkt, wordt in die bepaling beter geschreven : "De Koning kan evenwel sommige categorieën van werkgevers en werknemers onttrekken ...".

Artikel 4.

In de inleidende zin van het nieuwe artikel 11, § 1, kunnen de woorden "en in § 2 van dit artikel" als overbodig worden geschrapt.

Gelet op de in het nieuwe artikel 11, § 1, 1º, h), opgenomen verwijzing naar "... de overige uitvoeringsregels ... bepaald door de Koning krachtens artikel 5", is er geen noodzaak om in a) nog van uitvoeringsbesluiten melding te maken. Men schrappe in a) derhalve de woorden "en de uitvoeringsbesluiten ervan". Paragraaf 1, 2º, a), paragraaf 2, a), en paragraaf 3, a), van dezelfde bepaling, zullen in een overeenkomstige zin moeten worden aangepast.

.../...

De Franse tekst van paragraaf 1, 2°, b), dient te worden aangevuld met de woorden "dans les délais imposés".

In de inleidende zin van paragraaf 2, schrappe men de woorden "en in § 1, 2° van dit artikel".

In de Franse tekst van de inleidende zin van paragraaf 2 en paragraaf 3 schrijve men : "... les personnes déterminées par le Roi ...".

Artikel 6.

In fine van 2° schrijve men duidelijkheidshalve "... en § 3, b, e, g en h, en § 4";".

Artikel 9.

In 2° leze men : "2° in het tweede lid worden de woorden "artikel 172, eerste lid, 2°" vervangen door ...".

Artikel 11.

In de Franse tekst vervange men het woord "préliminaire" door "introductive".

.../...

Artikel 12.

In de inleidende zin van het nieuwe artikel 1, 9°, A) en B), van de wet van 30 juni 1971, lijkt geen melding te moeten worden gemaakt van "de personen bepaald door de Koning in uitvoering van artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978", vermits het noch in A), noch in B), gaat om verplichtingen inzake het bijhouden van het aanwezigheidsregister bedoeld in artikel 4, § 2, van dat besluit.

Gelet op het bepaalde in het nieuwe artikel 1, 9°, A), h), kunnen in a) de woorden "en de uitvoeringsbesluiten ervan" worden geschrapt. Een zelfde aanpassing dient in 9°, B), a), te worden aangebracht.

De Franse tekst van het nieuwe artikel 1, 9°, B), b), dient te worden aangevuld met de woorden "dans les délais imposés".

Artikel 16.

Bij de redactie van artikel 16 van het ontwerp is rekening gehouden met de wijzigingen welke in artikel 1bis van de wet van 30 juni 1971 worden aangebracht door het ontwerp van wet "betreffende de bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen" (Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 641/1). Tegen een dergelijke handelwijze kan geen bezwaar rijzen, voor zover althans dat ontwerp wet zal zijn

.../...

op de datum van inwerkingtreding van de voorliggende tekst. Een zelfde opmerking kan bij de artikelen 19, 20, 22 en 23 van het thans voorliggend ontwerp worden gemaakt.

De bepaling van het nieuwe artikel 1bis, 2°, van de wet van 30 juni 1971 is slechts leesbaar zo artikel 175 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in een overeenstemmende zin wordt aangepast. Aan de Raad van State is meegedeeld dat een dergelijke aanpassing wordt voorbereid. Daarbij zal men ervoor oog moeten hebben dat de datum waarop die aanpassing uitwerking heeft, aan die van de inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp voorafgaat of uiterlijk ermee samenvalt. Een zelfde opmerking kan bij de artikelen 23 en 25 van het ontwerp worden gemaakt.

In de Franse tekst van het nieuwe artikel 1bis, 3°, b), en 4°, schrijve men telkens "... une infraction visée à ...".

Gelet op het bepaalde in het nieuwe artikel 1bis, 5°, A), e), kunnen in a) de woorden "en de uitvoeringsbesluiten ervan" worden geschrapt. Het nieuwe artikel 1bis, 5°, B), a), dient in een zelfde zin te worden aangepast.

In het nieuwe artikel 1bis, 5°, A), d), schrijve men duidelijkheidshalve "... in de in artikel 4, § 1, 1, § 2 en § 3, tweede lid, 1°, van dat besluit, voorgeschreven documenten;".

.../...

Artikel 20.

In het nieuwe artikel 12, tweede lid, van de wet van 30 juni 1971 leze men : "Bij samenloop van verscheidene in artikel 1bis bedoelde overtredingen ...", en verder : "...; dit maximum is niet van toepassing in geval van samenloop met een in artikel 1bis, 1°, a), bedoelde overtreding".

Artikel 24.

Dit artikel draagt aan de Koning op, om de voorwaarden en de nadere regels te bepalen overeenkomstig welke 50 % van de "opbrengst" van de beoogde strafrechtelijke en administratieve geldboeten aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid wordt overgedragen. Het gebruik van de term "opbrengst" moet blijkbaar erop wijzen dat het daarbij gaat om de daadwerkelijk geïnde geldboeten en dat de overdracht een gebeuren is dat na de tenuitvoerlegging van de opgelegde strafrechtelijke of administratieve geldboete komt.

Artikel 24 ware duidelijker gesteld als volgt :

"Artikel 24.-

Vijftig procent van de opbrengst van de strafrechtelijke geldboeten, opgelegd voor de inbreuken bedoeld in artikel 11, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten en artikel 172, § 2, van de programmawet van

.../...

22 december 1989, en van de opbrengst van de administratieve geldboeten, opgelegd voor de inbreuken bedoeld in artikel 1bis, 5° en 6° van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, wordt aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid overgedragen. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder en de nadere regelen volgens welke die overdracht gebeurt".

Artikel 25.

Het ware duidelijker om in fine van artikel 25 te schrijven :

"... om na te gaan of er in hoofde van de betrokken werkgever, diens aangestelde of lasthebber, sprake is van een tewerkstelling die kan aanleiding geven tot het toepassen van artikel 175, eerste lid, 2°, van voormeld koninklijk besluit".

I OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

1. Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"Teneinde discordanties te vermijden in de bestrijding van het zwartwerk en de ermee gepaard gaande concurrentievervalsing moet er immers zo snel mogelijk éénvormigheid gebracht worden in de sanctionering van alle vormen van zwartwerk. Een gelijkaardig wetsontwerp betreffende de strengere bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen zal immers reeds van kracht worden op 1 juni 1993".

2. Le projet a pour principal objet de renforcer et de diversifier les sanctions pénales - prévues dans divers textes - réprimant l'occupation illégale de travailleurs et adapte simultanément, dans un sens analogue, la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si, en particulier, le relèvement du quantum de la peine se traduisant notamment par la majoration de l'amende minimale, est toujours raisonnablement proportionné à la gravité de l'infraction en cause.

En contrepartie du renforcement de la répression, le projet met fin au système de l'indemnité à payer à l'Office national de sécurité sociale, laquelle peut, en

.../...

l'état actuel de la législation, être imposée à titre supplémentaire si une condamnation pénale ou une amende administrative est prononcée. La disparition de ladite indemnité est partiellement compensée, pour les besoins du financement de l'Office national, par l'article 24 du projet, disposant que 50 % du "produit" des amendes - pénales et administratives - désignées dans cet article sont transférés à l'Office national, conformément aux conditions et aux règles à déterminer par le Roi.

3. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'accord du Ministre du Budget a été sollicité relativement au projet. Cette demande est encore à l'examen (article 6.2, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire).

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 3.

Aux termes de l'alinéa 2 du nouvel article 4, § 3, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal n^o 5 du 23 octobre 1978, le Roi peut "déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles la fiche individuelle A peut être utilisée comme instrument de contrôle du respect d'autres lois sociales". Le nouvel article 4, § 3, alinéa 2, 2^o, ne comprend pas de disposition similaire en ce qui concerne la fiche individuelle B.

.../...

Dans le texte français du nouvel article 4, § 3, alinéa 2, 1^o, on écrira, à l'alinéa 1er, "... ou aux branches d'activités ...".

Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 2 du nouvel article 4, § 3, alinéa 2, 2^o, pourrait s'entendre en ce sens qu'il est au pouvoir du Roi de soustraire également des employeurs et travailleurs individuels à l'application du paragraphe en question. Pareille intention ne paraissant guère plausible, mieux vaudrait écrire dans cette disposition : "Le Roi peut cependant soustraire certaines catégories d'employeurs et de travailleurs ...".

Article 4.

Dans la phrase introductive du nouvel article 11, § 1er, les mots "et du § 2 de cet article", qui sont superflus, peuvent être supprimés.

Eu égard à la référence aux "autres modalités d'exécution ... prescrites par le Roi en vertu de l'article 5", introduite dans le nouvel article 11, § 1er, 1^o, h), il n'est pas nécessaire d'encore faire mention d'arrêtés d'exécution au point a). Il convient dès lors de supprimer au point a) les mots "et de ses arrêtés d'exécution". Il y aura lieu d'adapter semblablement le paragraphe 1er, 2^o, a), le paragraphe 2, a), et le paragraphe 3, a), de la même disposition.

.../...

Il convient de compléter le texte français du paragraphe 1er, 2º, b), par les mots "dans les délais imposés".

Dans la phrase introductive du paragraphe 2, il y a lieu de supprimer les mots "et du § 1er, 2º de cet article".

Dans le texte français de la phrase introductive du paragraphe 2 et du paragraphe 3, on écrira : "... les personnes déterminées par le Roi ...".

Article 6.

A la fin du 2º, il conviendrait d'écrire, par souci de clarté, "... et § 3, b, e, g et h, et § 4";".

Article 9.

Au 2º, on écrira, dans le texte néerlandais : "2º in het tweede lid worden de woorden "artikel 172, eerste lid, 2º" vervangen door ...".

Article 11.

Dans le texte français, il y a lieu de remplacer le mot "préliminaire" par le mot "introductive".

.../...

Article 12.

Dans la phrase introductive du nouvel article 1er, 9°, A) et B), de la loi du 30 juin 1971, il semble qu'il ne faut pas mentionner "les personnes déterminées par le Roi en exécution de l'article 4, § 2, de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978", dès lors que ni au A), ni au B), il ne s'agit d'obligations concernant la tenue du registre de présence visé à l'article 4, § 2, de cet arrêté.

Eu égard au nouvel article 1er, 9°, A), h), les mots "et de ses arrêtés d'exécution" peuvent être supprimés au point a). Il convient d'apporter la même adaptation au 9°, B), a).

Il y a lieu de compléter le texte français du nouvel article 1er, 9°, B), b), par les mots "dans les délais imposés".

Article 16.

Pour la rédaction de l'article 16 du projet, il a été tenu compte des modifications apportées à l'article 1er bis de la loi du 30 juin 1971 par le projet de loi "imposant des sanctions aux employeurs occupant des étrangers en séjour illégal en Belgique" (Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 641/1). Pareil procédé n'est pas critiquable, pour autant, du moins, que le projet soit devenu loi à la date d'entrée en vigueur du présent texte. Les articles 19,

.../...

20, 22 et 23 du présent projet appellent une observation identique.

Le nouvel article 1er bis, 2°, de la loi du 30 juin 1971 n'est compréhensible que si l'article 175 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est adapté en conséquence. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que cette adaptation est en préparation. Il y aura lieu de veiller, ce faisant, à ce que la date à laquelle cette adaptation sortira ses effets précède celle de l'entrée en vigueur du présent projet ou, au plus tard, coïncide avec elle. Les articles 23 et 25 du projet appellent une observation du même ordre.

Dans le texte français du nouvel article 1er bis, 3°, b), et 4°, on écrira chaque fois "... une infraction visée à ...".

Eu égard au nouvel article 1er bis, 5°, A), e), les mots "et par ses arrêtés d'exécution" peuvent être supprimés au point a). Il convient d'adapter le nouvel article 1er bis, 5°, B), a), dans le même sens.

Dans le texte néerlandais du nouvel article 1er bis, 5°, A), d), il conviendrait d'écrire, pour plus de clarté : "... in de in artikel 4, § 1, 1, § 2 en § 3, tweede lid, 1°, van dat besluit, voorgeschreven documenten;".

.../...

Article 20.

Au nouvel article 12, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1971, on écrira : "En cas de concours de plusieurs infractions visées à l'article 1er bis ...", et, par ailleurs : "...; ce maximum n'est pas d'application en cas de concours avec une infraction visée à l'article 1er bis, 1^o, a)".

Article 24.

Cet article délègue au Roi la mission de préciser les conditions et les règles conformément auxquelles 50 % du "produit" des amendes pénales et administratives visées sont transférées à l'Office national de sécurité sociale. L'utilisation du terme "produit" doit manifestement indiquer qu'il s'agit en l'occurrence des amendes effectivement perçues et que le transfert est une opération postérieure à la liquidation de l'amende pénale ou administrative infligée.

L'article 24 serait formulé plus clairement ainsi qu'il suit :

"Article 24.-

Cinquante pour cent du produit des amendes pénales infligées pour les infractions visées à l'article 11, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux et à l'article 172, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 1989, et du produit des amendes

.../...

administratives infligées pour les infractions visées à l'article 1er bis, 5° et 6°, de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, sont transférés à l'Office national de sécurité sociale. Le Roi détermine les conditions et les modalités de ce transfert".

Article 25.

Il serait plus clair d'écrire, à la fin de l'article 25 :

"... en vue de déterminer s'il s'agit, dans le chef de l'employeur concerné, de son préposé ou de son mandataire, d'une occupation pouvant donner lieu à l'application de l'article 175, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal susmentionné".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.