

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 27 april 1995 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de nadere regels voor de terugbetaling van de kosten bedoeld in artikel 6bis van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit", heeft op 4 mei 1995 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 27 avril 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les modalités de remboursement des frais visés à l'article 6bis de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère", a donné le 4 mai 1995 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 :

"Gelet op de hoogdringendheid - verantwoord door het feit dat in uitvoering van artikel 6bis van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, gewijzigd bij de wet van 1 juni 1993 de kosten van huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de betrokken vreemdeling en van de leden van zijn gezin zo spoedig mogelijk moeten worden bepaald, enerzijds voor de overheid om deze bedragen te

.../...

kunnen recupereren, anderzijds voor de werkgever vanwege de rechtszekerheid - had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 6bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit. De eerste twee leden van het voornoemde artikel 6bis luiden als volgt :

"De werkgever die zich schuldig maakt aan een overtreding bedoeld in artikel 27, 1^o, a, (1) is gehouden tot betaling van de kosten van huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de betrokken vreemdeling en van de leden van zijn gezin die onregelmatig bij hem verblijven.

-
- (1) Artikel 27, 1^o, eerste lid, a), van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967, bepaalt dat "... worden gestraft ... : a) de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers die, in strijd met de bepalingen van dit besluit of van de uitvoeringsbesluiten daarvan, arbeid doen of laten verrichten door een persoon die niet van Belgische nationaliteit is en die niet is toegelaten of gemachtigd tot vestiging of tot een verblijf van meer dan drie maanden of die niet van rechtswege tot vestiging of tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk is toegelaten;".

.../...

De Koning bepaalt ter zake een forfaitaire vergoeding op basis van de gemiddelde kostprijs van twee jaar voordien, aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen".

Uit het bepaalde in het vierde lid van artikel 2 van het ontwerp lijkt te moeten worden afgeleid dat de ontworpen regeling erop neerkomt dat de Koning op een eenmalige wijze het forfaitair bedrag van de beoogde kosten vaststelt en dat dit bedrag jaarlijks nog slechts zal worden aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Het is zeer de vraag of een dergelijke handelwijze kadert in de vergoedingsregeling welke is uitgewerkt in artikel 6bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967, vermits in die bepaling wordt uitgegaan van "een forfaitaire vergoeding op basis van de gemiddelde kostprijs van twee jaar voordien, aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen" (Fr. : "... une indemnité forfaitaire sur la base du coût moyen tel qu'il s'établissait deux ans auparavant, adapté en fonction de l'indice des prix à la consommation").

Bij het stilzwijgen daaromtrent van de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6bis, tweede lid, kan die bepaling immers zo worden begrepen dat de Koning jaarlijks een forfaitair bedrag moet vaststellen op basis van het aan het indexcijfer van de consumptieprijzen aangepaste gemiddelde van de kosten die twee jaar voor die vaststelling terzake werden gedaan. Alsdan zou jaarlijks een evaluatie dienen te gebeuren van de "gemiddelde kostprijs" van twee jaar voordien en zou uitsluitend deze laatste kost-

.../...

prijs aan het indexcijfer der consumptieprijzen moeten worden aangepast (1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de Regering er goed aan doet de ontworpen vergoedingsregeling op zulke wijze bij te sturen dat elke rechtsonzekerheid over de verenigbaarheid ervan met het bepaalde in artikel 6bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 wordt vermeden. Concreet kan dit gebeuren door het bedrag van de forfaitaire vergoeding jaarlijks bij koninklijk besluit vast te stellen op de zoëven aangegeven wijze, hetgeen meteen een bepaling in de zin van artikel 2, vierde lid, van het ontwerp overbodig maakt.

2. Sommige bepalingen van het ontwerp hernemen wat reeds in artikel 6bis van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 wordt geregeld. Dat is met name het geval voor de artikelen 1, 3 en 4. Het hernemen van wetskrachtige bepalingen in een uitvoeringsbesluit ervan is niet enkel overbodig, doch kan tevens onduidelijkheid scheppen omtrent de hiërarchische rang van de overgenomen bepalingen. De zoëven genoemde artikelen dienen derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten en de overblijvende artikelen moeten worden hernummerd.

(1) Deze laatste bedoeling vindt een expliciete bevestiging in de Franse tekst van artikel 6bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967, waarin sprake is "... du coût moyen tel qu'il s'établissait deux ans auparavant, adapté en fonction de l'indice des prix à la consommation".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Aanhef.

In fine van het eerste lid van de aanhef schrijven : "..., inzonderheid op artikel 6bis, ingevoegd bij de wet van 22 juli 1976 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992 en de wet van 1 juni 1993;".

Artikel 2.

1.1. Indien artikel 1 wordt geschrapt dient de redactie van artikel 2, eerste lid, te worden aangepast. Daarenboven lijkt het weinig zinvol om in hetzelfde lid nog te verwijzen naar "de individueel gemaakte extra kosten", vermits uitsluitend van een forfaitaire vergoedingsregeling wordt uitgegaan. Tot slot wordt, steeds wat artikel 2, eerste lid betreft, in fine van dat lid het begrip "volledige dag" gehanteerd. Indien dat begrip in het ontwerp wordt behouden, verdient het met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling om ervan een nadere omschrijving te geven.

1.2. Rekening houdend met de sub 1.1 gemaakte opmerkingen, wordt voor het ontworpen artikel 2, eerste lid, de volgende redactie in overweging gegeven :

"Het bedrag van de kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen, bedoeld in artikel 6bis van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, wordt forfaitair vastgesteld op duizend driehonderd en tien frank (1.310 Bfr.) per volledige dag en per persoon".

.../...

2. De redactie van het tweede lid van het ontworpen artikel 2 kan worden vereenvoudigd als volgt :

"Voor de toepassing van het eerste lid wordt de dag van binnenkomst in het Rijk wel en de dag van vertrek niet aangerekend".

3. Mede rekening houdend met de sub 1.1. gemaakte opmerkingen, wordt voor het ontworpen artikel 2, derde lid, de volgende redactie in overweging gegeven :

"Het bedrag van de kosten van terugzending, bedoeld in artikel 6bis van het voornoemd koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967, wordt forfaitair vastgesteld op vierenviertigduizend zeshonderd zestig frank (44.660 Bfr.) per persoon".

4. Wat het vierde lid van het ontworpen artikel 2 betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de algemene opmerking sub 1.

Artikelen 3 en 4.

Om de reden uiteengezet onder punt 2 van de algemene opmerkingen moeten, naast artikel 1, ook de artikelen 3 en 4 uit het ontwerp worden weggelaten.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

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 :

"Gelet op de hoogdringendheid - verantwoord door het feit dat in uitvoering van artikel 6bis van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, gewijzigd bij de wet van 1 juni 1993 de kosten van huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de betrokken vreemdeling en van de leden van zijn gezin zo spoedig mogelijk moeten worden bepaald, enerzijds voor de overheid om deze bedragen te

.../...

kunnen recupereren, anderzijds voor de werkgever vanwege de rechtszekerheid - had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

*

*

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la règle énoncée à l'article 6bis, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère. Les deux premiers alinéas de l'article 6bis précité disposent ce qui suit :

"L'employeur qui a commis une infraction visée à l'article 27, 1°, a, (1) est tenu de payer les frais d'hébergement, de séjour, de soins de santé et de rapatriement de l'étranger concerné et ceux des membres de sa famille séjournant irrégulièrement avec lui.

Le Roi fixe une indemnité forfaitaire sur la base du coût moyen tel qu'il s'établissait deux ans auparavant, adapté en fonction de l'indice des prix à la consommation".

-
- (1) L'article 27, 1°, alinéa 1er, a), de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 porte que "... sont punis : a) l'employeur, ses préposés ou mandataires qui, en violation des dispositions du présent arrêté ou de ses arrêtés d'exécution, ont fait ou laissé travailler une personne qui ne possède pas la nationalité belge, et qui n'est pas admis ou autorisé à s'établir ou à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou qui n'est pas de plein droit admis à s'établir ou à séjourner plus de trois mois dans le Royaume;".

.../...

Il paraît devoir se déduire de l'alinéa 4 de l'article 2 du projet, qu'il résulte de la réglementation en projet que le Roi fixe une seule fois le montant forfaitaire des frais considérés et que ce montant sera seulement adapté chaque année à l'indice des prix à la consommation.

Force est de se demander si un pareil procédé se concilie avec le régime d'indemnisation élaboré à l'article 6bis, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967, dès lors que cette disposition se fonde sur "... une indemnité forfaitaire sur la base du coût moyen tel qu'il s'établissait deux ans auparavant, adapté en fonction de l'indice des prix à la consommation" (en néerlandais : "... een forfaitaire vergoeding op basis van de gemiddelde kostprijs van twee jaar voordien, aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen").

En effet, le silence, à cet égard, des travaux préparatoires relatifs à l'article 6bis, alinéa 2 précité, permet d'analyser cette disposition en ce sens que le Roi doit fixer chaque année un montant forfaitaire sur la base de la moyenne, adaptée à l'indice des prix à la consommation, des frais engagés dans ce domaine deux ans avant cette fixation. Il faudrait alors procéder chaque année à une évaluation du "coût moyen" de deux ans auparavant et c'est uniquement ce dernier coût qui devrait être adapté à l'indice des prix à la consommation (1).

(1) Cette dernière finalité trouve une confirmation explicite dans la version française de l'article 6bis, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967, qui fait état "... du coût moyen tel qu'il s'établissait deux ans auparavant, adapté en fonction de l'indice des prix à la consommation".

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement devra veiller à corriger le régime d'indemnisation en projet de manière à éviter toute insécurité juridique en ce qui concerne la compatibilité de ce régime avec la règle énoncée à l'article 6bis, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967. Cela se peut, d'un point de vue concret, en fixant chaque année, par voie d'arrêté royal, le montant de l'indemnité forfaitaire de la manière qui vient d'être évoquée, en sorte qu'une disposition analogue à l'article 2, alinéa 4, du projet devient par là même superflue.

2. Certaines dispositions du projet reproduisent des règles déjà énoncées à l'article 6bis, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967. Tel est notamment le cas des articles 1er, 3 et 4. La reproduction de dispositions ayant force de loi dans un arrêté pris en exécution de celles-ci est non seulement superflue mais risque, en outre, de donner lieu à équivoque quant au rang hiérarchique des dispositions reproduites. Par conséquent, il faut omettre du projet les articles prérapelés et modifier la numérotation des articles restants.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

A la fin du premier alinéa du préambule, on écrira : "... , notamment l'article 6bis, inséré par la loi du 22 juillet 1976 et modifié par l'arrêté royal du 13 juillet 1992 et la loi du 1er juin 1993;".

.../...

Article 2.

1.1. Si l'article 1er est supprimé, il y aurait lieu d'adapter l'énoncé de l'article 2, alinéa 1er. En outre, il paraît peu judicieux de faire également référence, dans le même alinéa, aux "frais supplémentaires exposés individuellement", dès lors que le régime d'indemnisation est en principe uniquement forfaitaire. Enfin, toujours en ce qui concerne l'article 2, alinéa 1er, il est recouru, à la fin de cet alinéa, à la notion de "journée complète". Si cette notion est maintenue dans le projet, il est recommandé, par souci de la sécurité juridique, d'en donner une définition plus précise.

1.2. Compte tenu des observations formulées sous 1.1, il est suggéré de rédiger l'article 2, alinéa 1er, en projet de la manière suivante :

"Le montant des frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé, visés à l'article 6bis de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, est fixé forfaitairement à mille trois cent dix francs (1.310 FB) par journée complète et par personne".

2. L'énoncé de l'alinéa 2 de l'article 2 en projet pourrait être simplifié comme suit :

"Pour l'application de l'alinéa 1er, le jour de l'entrée dans le Royaume sera porté en compte et celui de la sortie ne sera pas porté en compte".

.../...

3. Eu égard notamment aux observations formulées sous 1.1, il est suggéré de rédiger l'article 2, alinéa 3, en projet de la manière suivante :

"Le montant des frais de rapatriement, visés à l'article 6bis de l'arrêté royal n° 34 précité du 20 juillet 1967, est fixé forfaitairement à quarante-quatre mille six cent francs (44.660 FB) par personne".

4. En ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 2 en projet, il peut suffire de se reporter à l'observation générale sous 1.

Article 3 et 4.

Pour le motif exposé au point 2 des observations générales, il faut omettre du projet non seulement l'article 1er, mais également les articles 3 et 4.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
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, eerste 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, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.