

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 23 juni 1997 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 toekenning aan de grensarbeiders in Nederland van een vergoeding ter compensatie voor het koopkrachtverlies dat voortvloeit uit de verhoging van de premies voor de Nederlandse Volksverzekeringen", heeft op 26 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 23 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "accordant une indemnité aux travailleurs frontaliers occupés aux Pays-Bas en vue de compenser la baisse du pouvoir d'achat résultant de la majoration des cotisations d'assurances sociales de la population aux Pays-Bas", a donné le 26 juin 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de wet van 13 maart 1997 betreffende de sociale zekerheid der grensarbeiders de betaling voorziet ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van een vergoeding ter compensatie van de loonderving voor de grensarbeiders tewerkgesteld in Nederland vanaf 1 januari 1997 en dat het dus aangewezen is zonder verwijl de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen om aan voormelde Rijksdienst toe te laten alle nodige praktische en administratieve schikkingen te nemen".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan", en dit enkel voor zover, gelet op het groot aantal ontwerpen waarover gelijktijdig een spoedeisend advies werd gevraagd, haar dit mogelijk is geweest.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

1. In zijn brief van 16 juni 1997 merkte de Minister van Begroting het volgende op :

"Het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit lijkt na onderzoek niet in overeenstemming te zijn met de beslissing van de Ministerraad van 1 oktober 1996. Deze beslissing is genomen op basis van een fiche die door uw kabinet destijds is neergelegd en waarbij voorzien was dat er slechts een premie zou verleend worden voor inkomens tot maximaal 4.500 gulden per maand.

Bovendien is er overeengekomen dat de regeling een uitdovend karakter zal hebben. Een indexeringsmechanisme is met deze beslissing niet in overeenstemming te brengen, zodat ik voorstel om alvast artikel 2, § 2, uit het ontwerp te schrappen.

De overeengekomen budgettaire kostprijs van maximaal 200 miljoen frank bruto (voor belasting) dient gerespecteerd, ook inclusief de voorgestelde administratiekosten".

Het ontwerp blijkt aan die opmerkingen te zijn aangepast, behalve wat de beperking tot de inkomens van maximaal 4.500 gulden per maand betreft (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp).

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou de Minister van Begroting met de gewijzigde versie van het ontwerp niettemin akkoord zijn gegaan. Een schriftelijk bewijs daarvan werd echter niet voorgelegd aan de Raad van State. Dit advies wordt dan ook gegeven onder voorbehoud dat het akkoord van de Minister van Begroting is of alsnog wordt verleend.

.../...

2. Het ontwerp ontleent principieel zijn rechtsgrond aan artikel 7, § 1, derde lid, n), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij de wet van 13 maart 1997. Zulks zou best in het eerste lid van de aanhef worden gepreciseerd, waardoor de vermelding van alle wijzigingen welke het voormeld derde lid heeft ondergaan, kan vervallen.

3. De wetsbepaling welke het ontwerp tot rechtsgrond dient beperkt de mogelijkheid om een vergoeding ter compensatie van de loonderving welke voortvloeit uit de in Nederland genomen maatregelen te verlenen aan de "grensarbeiders". Ook het voorliggend ontwerp doet dat. Op de vraag of de omschrijving van die categorie werknemers, gegeven in artikel 1, tweede lid van het ontwerp, overeenstemt met een wetsbepaling of een algemeen aanvaarde definitie, heeft de gemachtigde van de regering geantwoord dat hiervoor kan worden verwezen naar de verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Artikel 1, b, van die verordening definieert het begrip grensarbeider als "iedere werknemer of zelfstandige die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een Lid-Staat en woont op het grondgebied van een andere Lid-Staat, waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert".

De afbakening van de "grensstreken" in het derde lid van het artikel heeft blijkbaar tot doel dat begrip

.../...

nader uit te werken, met name door de gebieden te bepalen binnen welke grensarbeid, zoals hiervoren gedefinieerd, onder normale omstandigheden mogelijk is of in de realiteit plaatsheeft. Men kan echter betwijfelen of werknemers die aan de Europese definitie beantwoorden doch buiten de aldus afgebakende gebieden wonen of werken, wettig van de ontworpen regeling kunnen worden uitgesloten. Hoe dan ook blijft de vraag of die afbakening binnen de perken van de redelijkheid blijft en het gelijkheidsbeginsel eerbiedigt.

4. Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp dient bij gebrek aan rechtsgrond te vervallen, daar de wetgever aan de Koning niet de machtiging heeft verleend om terzake verjaringstermijnen te bepalen (1). Dat geldt op het eerste gezicht eveneens voor artikel 4, tweede en derde lid, van het ontwerp, aangezien het de Koning niet toekomt regels toe te voegen aan de regeling van artikel 7, § 13, tweede tot vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944, welke terzake van toepassing is krachtens het vijfde lid van dezelfde bepaling, eraan toegevoegd bij de wet van 13 maart 1997 (2).

(1) De desbetreffende in het ontwerp uitgewerkte regeling stemt voor het grootste deel overeen met die van artikel 7, § 13, eerste lid, van de besluitwet, welke echter, in tegenstelling tot die van het tweede tot vierde lid van dezelfde paragraaf, door de wetgever niet van toepassing werd verklaard op de compensatievergoedingen waarover het hier gaat.

(2) Dat, luidens artikel 7, § 13, tweede lid, van de besluitwet, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening het "recht" heeft om de terugbetaling van onverschuldigd betaalde uitkeringen te "bevelen", impliceert niet

5. Artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 verleent aan de Koning niet de bevoegdheid om aan de instellingen belast met de uitbetaling van de compensatievergoeding daarvoor een toelage toe te kennen, zoals dat ten aanzien van de werkloosheidsvergoedingen wettelijk wel mogelijk is krachtens artikel 7, § 2, vierde lid, van de besluitwet. Artikel 5 van het ontwerp heeft dan ook geen rechtsgrond.

noodzakelijk dat zulks op dezelfde wijze als de registratierechten kan geschieden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de wet van 13 maart 1997 betreffende de sociale zekerheid der grensarbeiders de betaling voorziet ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van een vergoeding ter compensatie van de loonderving voor de grensarbeiders tewerkgesteld in Nederland vanaf 1 januari 1997 en dat het dus aangewezen is zonder verwijl de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen om aan voormelde Rijksdienst toe te laten alle nodige praktische en administratieve schikkingen te nemen".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites", et ce uniquement dans la mesure où, vu le nombre important de projets pour lesquels un avis urgent a été demandé simultanément, elle a été en mesure de le faire.

.../...

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

1. Dans sa lettre du 16 juin 1997, le Ministre du Budget a relevé ce qui suit :

"Het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit lijkt na onderzoek niet in overeenstemming te zijn met de beslissing van de Ministerraad van 1 oktober 1996. Deze beslissing is genomen op basis van een fiche die door uw kabinet destijds is neergelegd en waarbij voorzien was dat er slechts een premie zou verleend worden voor inkomens tot maximaal 4.500 gulden per maand.

Bovendien is er overeengekomen dat de regeling een uitdovend karakter zal hebben. Een indexeringsmechanisme is met deze beslissing niet in overeenstemming te brengen, zodat ik voorstel om alvast artikel 2, § 2, uit het ontwerp te schrappen.

De overeengekomen budgettaire kostprijs van maximaal 200 miljoen frank bruto (voor belasting) dient gerespecteerd, ook inclusief de voorgestelde administratiekosten".

Le projet s'avère avoir été adapté à ces observations, sauf en ce qui concerne la limitation aux revenus de 4.500 florins par mois au plus (article 2, alinéa 2, du projet).

Selon le délégué du gouvernement, le Ministre du Budget aurait néanmoins été d'accord avec la version modifiée du projet. Le Conseil d'Etat n'en a toutefois pas eu la preuve écrite. Le présent avis est dès lors donné sous

.../...

réserve de ce que l'accord du Ministre du Budget ait été donné ou le soit encore.

2. Le projet puise en principe son fondement légal à l'article 7, § 1er, alinéa 3, n), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par la loi du 13 mars 1997. Il vaudrait mieux le préciser dans le premier alinéa du préambule, ce qui permettrait de supprimer la mention de toutes les modifications que l'alinéa 3 précité a subies.

3. La disposition légale qui procure le fondement légal au projet limite aux "travailleurs frontaliers" la possibilité d'accorder une indemnité en compensation de la perte de rémunération résultant des mesures prises aux Pays-Bas. Le présent projet fait de même. A la question de savoir si la définition de cette catégorie de travailleurs, donnée à l'article 1er, alinéa 2, du projet, correspond à une disposition de loi ou à une définition généralement admise, le délégué du gouvernement a répondu qu'il peut être fait référence à cet égard au règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. L'article premier, b, de ce règlement définit le travailleur frontalier comme étant "tout travailleur salarié ou non salarié qui exerce son activité professionnelle sur le territoire d'un Etat membre et réside sur le territoire d'un autre Etat membre,

.../...

où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine".

La délimitation des "zones frontalières" figurant à l'alinéa 3 de l'article vise manifestement à préciser cette notion, notamment en déterminant les zones dans lesquelles le travail frontalier, tel qu'il est défini ci-dessus, est possible dans des conditions normales ou dans lesquelles il s'observe dans la réalité. L'on peut toutefois douter que des travailleurs qui répondent à la définition européenne mais qui habitent ou travaillent en dehors des zones ainsi délimitées, puissent être légitimement exclus de la réglementation en projet. Quoi qu'il en soit, la question reste de savoir si cette délimitation demeure dans les limites du raisonnable et respecte le principe de l'égalité.

4. L'alinéa 2 de l'article 3 du projet doit être supprimé faute de fondement légal, le législateur n'ayant pas habilité le Roi à fixer des délais de prescription à ce sujet (1). A première vue, il en va de même de l'article 4, alinéas 2 et 3, du projet, étant donné qu'il n'appartient pas au Roi d'ajouter des normes aux règles de l'article 7, § 13, alinéas 2 à 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, lesquelles sont applicables en la matière en vertu de l'ali-

(1) Le régime y afférent élaboré dans le projet coïncide pour l'essentiel avec celui de l'article 7, § 13, alinéa 1er, de l'arrêté-loi, lequel toutefois, contrairement à celui des alinéas 2 à 4 du même paragraphe, n'a pas été déclarée applicable par le législateur aux indemnités de compensation dont il s'agit ici.

néa 5 de la même disposition, qui y a été ajouté par la loi du 13 mars 1997 (1).

5. L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 n'attribue pas au Roi le pouvoir d'accorder aux organismes chargés du paiement de l'indemnité de compensation une subvention à cet effet, comme cela est légalement possible à l'égard des allocations de chômage en vertu de l'article 7, § 2, alinéa 4, de l'arrêté-loi. L'article 5 du projet est dès lors dénué de fondement légal.

(1) Le fait qu'en vertu de l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi, l'Office national de l'emploi ait le "droit" d'"ordonner" la répétition des allocations indues, n'implique pas nécessairement que cela s'opère selon les mêmes modalités que pour les droits d'enregistrement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

de Heer G. SCHRANS,
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIER,
Madame

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, 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 M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, 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

J. DE BRABANDERE