

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.185/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.185/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 september 2002 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende oprichting van de Federale raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen", heeft op 28 november 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 24 septembre 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "instituant le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les Cellules d'arrondissement", a donné le 28 novembre 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een permanente structuur tot stand te brengen met het oog op de coördinatie van het optreden van de arbeidsinspecties en de sociale inspecties ter bestrijding van het zwartwerk en de sociale fraude. Het voorontwerp bouwt voort op de regeling die is vervat in het protocol van 30 juli 1993 betreffende de samenwerking tussen de verschillende sociale-inspectiediensten tot coördinatie van de controles bij inbreuk op de arbeids- en de sociale wetgeving.

Het voorontwerp beoogt de in het protocol opgenomen regeling meer efficiënt te maken.

Uitgangspunt daarbij is dat de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude zowel de preventie, de opsporing als de vervolging omvat en dat het beleid terzake wordt bepaald door de Ministerraad op voorstel van de ministers die bevoegd zijn voor de werkgelegenheid, de sociale zaken en de justitie. Het betrokken beleid wordt gevoerd "door middel van het geïstitutionaliseerd coördinatiekader zoals in de (ontworpen) wet bepaald en zonder afbreuk te doen aan het beleid gevoerd door de sociale-inspectiediensten" (artikel 2).

Het "geïstitutionaliseerd coördinatiekader" bestaat vooreerst uit een "Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude", hierna de Raad genoemd, die is samengesteld uit een aantal hoge ambtenaren en de procureur-generaal, aangewezen door het College van procureurs-generaal. Het voorontwerp regelt de samenstelling en de werking van die Raad (artikelen 4 tot 7) en draagt deze in essentie op om het door de Ministerraad vastgestelde beleid uit te voeren, de acties van de verschillende bevoegde administraties te coördineren en de onderscheiden diensten en besturen te sensibiliseren. Tevens dient de Raad in te staan voor "de oriëntering inzake preventie" en "het bepalen van de acties die er betrekking op hebben" en kan hij voorstellen formuleren en aanbevelingen doen in verband met bestaande of ontworpen wetgeving betreffende de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude (artikel 8).

Daarnaast wordt een "partnerschapscommissie" opgericht die is belast met het voorbereiden van partnerschapsovereenkomsten die worden gesloten tussen de bevoegde minister of ministers en de "beroepsorganisaties", met als doel "de beroepsorganisaties te betrekken bij de drie stadia van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude" (artikelen 9 en 10).

De opdracht van het "Federale Coördinatiecomité" bestaat er in essentie in om coördinerend en ondersteunend op te treden naar de onderscheiden inspectiediensten toe (artikelen 11 en 12).

Tot slot worden de samenstelling en de werking van de reeds bestaande Arrondissementscellen gewijzigd. Zo wordt per gerechtelijk arrondissement een cel opgericht die wordt voorgezeten door de arbeidsauditeur en die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle diensten die zijn betrokken bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude. De cel heeft een op het niveau van de provincie uitgebouwd secretariaat en bestaat uit twee werkgroepen, die elk worden voorgezeten door de arbeidsauditeur. Tot de opdrachten van de cel behoren onder meer de controle op het naleven van de sociale wetgevingen, het uitvoeren van de richtlijnen en de onderrichtingen van het Federale Coördinatiecomité, en het informeren en opleiden van de leden van de diensten die deelnemen aan de vergaderingen van de cel (artikelen 13 tot 17).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Het voorontwerp betreft de controle op de illegale arbeid en de sociale fraude door de verschillende sociale-inspectiediensten die deel uitmaken van de federale overheidsdiensten. In beginsel heeft de ontworpen regeling derhalve betrekking op een federale aangelegenheid die verband houdt met het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Niettemin dienen wat dat betreft een aantal opmerkingen te worden gemaakt.

1.2. Aangezien de vraag omtrent de bevoegdheid van de federale wetgever mede afhangt van het toepassingsgebied van het om advies voorgelegde voorontwerp van wet, is het van belang dat dit toepassingsgebied zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven. Wat dat betreft moet evenwel worden vastgesteld dat, zo duidelijk is wat dient te worden verstaan onder het begrip "illegale arbeid", aan het begrip "sociale fraude" een gevarieerde

.../...

invulling kan worden gegeven, die er zelfs niet aan in de weg staat dat eronder aangelegenheden worden gecatalogeerd die niet tot de federale bevoegdheidssfeer behoren. Zo zou bijvoorbeeld ook "sociale fraude" kunnen worden gepleegd op het vlak van de financiële tegemoetkoming aan werkgevers voor de tewerkstelling van mindervaliden, welke aangelegenheid evenwel een gemeenschapsbevoegdheid uitmaakt overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 4°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het is derhalve vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt aangewezen dat in de ontworpen regeling een meer afgebakende omschrijving van het toepassingsgebied wordt gegeven en dat daartoe in het bijzonder in het voorontwerp een definitie wordt opgenomen van het begrip "sociale fraude".

1.3. Het voorontwerp betreft in sommige van zijn onderdelen ook de gewesten.

1.3.1. Zo bepaalt artikel 4, eerste lid, 6°, van het voorontwerp dat de Raad onder meer bestaat uit "de vertegenwoordigers die zijn aangeduid (lees : aangewezen) door de bevoegde overheid inzake tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit krachtens artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden al heeft opgemerkt, brengt de autonomie van de gewesten met zich dat het niet aanwijzen of voordragen van de betrokken leden door de bevoegde gewestoverheid geen invloed kan hebben op de regelmatigheid van de samenstelling, noch op de geldigheid van de door de Raad genomen beslissingen of uitgebrachte adviezen. De federale wetgever kan immers de gewesten niet de verplichting opleggen om vertegenwoordigers in de Raad aan te wijzen of voor te dragen.

Wanneer de federale wetgever de gewesten meer dan op een louter facultatieve basis vertegenwoordigd wil zien in de Raad, dient in beginsel toepassing te worden gemaakt van artikel 92ter van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat impliceert dat de aanwijzing van de betrokken vertegenwoordigers het voorwerp dient te zijn van een bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit genomen na akkoord van de bevoegde regeringen. Eventueel zou daartoe ook met de gewesten een samenwerkingsakkoord kunnen worden gesloten.

1.3.2. Artikel 8, derde lid, van het voorontwerp belast de Raad met "het opstellen van de samenwerkingsprotocollen tussen de Federale overheid en de Gewesten betreffende de coördinatie van de controles inzake tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit". Luidens artikel 12, 3°, van het voorontwerp is het Coördinatiecomité belast met "het coördineren binnen de cellen van de actie van de inspecties van de federale overheidsdiensten, de gemeenschappen (lees : de gewesten) en van de instellingen van openbaar nut die betrokken zijn bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude".

De beide aangehaalde bepalingen kunnen niet eenzijdig door de federale wetgever worden tot stand gebracht, zonder dat terzake de gewesten hiermee hun instemming hebben betuigd. Daarom is het aangewezen dat hieromtrent een samenwerkingsakkoord wordt gesloten tussen de federale en de gewestoverheden.

2. De Ministerraad dient het beleid van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude te bepalen (artikel 2, tweede lid). Over de uitvoering van het aldus door de Ministerraad vastgestelde beleid wordt gewaakt door de Raad (artikel 8, eerste lid, 1°). Het betrokken beleid omvat "de preventie, de opsporing en de vervolging" (artikel 2, eerste lid), wat inhoudt dat de Ministerraad en de Raad de hen door het voorontwerp verleende bevoegdheden tevens kunnen uitoefenen ten aanzien van de opsporing en de vervolging van inbreuken inzake illegale arbeid en sociale fraude.

Vraag is hoe deze bevoegdheidstoewijzing zich verhoudt tot de bevoegdheid die het openbaar ministerie inzake opsporing en strafvervolging bezit.

Wat dat betreft moet er vooreerst op worden gewezen dat artikel 151, § 1, van de Grondwet er doet van blijken dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging "onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen".

Er moet worden vastgesteld dat de bevoegdheden die in het voorontwerp van wet inzake het beleid ter bestrijding van de illegale arbeid en de sociale fraude worden toegekend, in algemene bewoordingen worden omschreven. Die algemene bewoordingen maken het niet mogelijk om met de vereiste precisie vast te stellen of en in welke mate, als

.../...

gevolg van de ontworpen regeling, de vrije beoordelingsbevoegdheid van het openbaar ministerie op het vlak van de individuele opsporing en de strafvervolgning wordt ingeperkt of gebonden door bepaalde richtlijnen, oriëntaties of andere beslissingen van één van de in het voorontwerp bedoelde organen ⁽¹⁾.

In de mate dat met de ontworpen regeling effectief zou worden ingegrepen in de uitoefening van de bevoegdheid van het openbaar ministerie en het voorontwerp het openbaar ministerie ertoe zou verplichten om zich in individuele gevallen te schikken naar binnen het raam van het beleid ter bestrijding van illegale arbeid en sociale fraude door de Ministerraad of de Raad tot stand gebrachte richtlijnen of onderrichtingen, zou zulks niet met artikel 151, § 1, van de Grondwet verenigbaar zijn.

De stellers van het voorontwerp zouden derhalve niet enkel het toepassingsgebied van de ontworpen regeling preciezer moeten afbakenen (zie onder 1.2.), doch zouden tevens de bevoegdheden van de diverse organen die ze in de regeling betrekken, nauwkeuriger moeten omschrijven. Op die wijze kan worden vermeden dat speculaties ontstaan omtrent eventuele grondwettigheidsbezwaren die zouden kunnen kleven aan bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling.

Voorts kan men zich de vraag stellen hoe de ontworpen regeling zich zal verhouden tot de bepalingen uit het Gerechtelijk Wetboek die aan de Minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en aan de federale procureur een aantal bevoegdheden toekennen inzake het strafrechtelijk beleid.

Hoe zal bijvoorbeeld het met toepassing van artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek door de Minister van Justitie vastgelegde strafrechtelijk beleid zich verhouden tot het beoogde beleid ter bestrijding van illegale arbeid en sociale fraude ? Is het de bedoeling terzake naar een complementariteit te streven ? Mede als gevolg van de algemene bewoordingen van het voorontwerp, dreigen dergelijke vragen aan de aandacht te ontsnappen, met alle eventuele latere toepassingsproblemen vandien. Uiteraard moet zulks worden vermeden.

⁽¹⁾ In artikel 4, eerste lid, 7°, van het voorontwerp wordt enkel bepaald dat ook een "Procureur-generaal aangeduid door het College van Procureurs-generaal" van de Raad deel zal uitmaken. In de memorie van toelichting wordt hieromtrent enkel vermeld dat diens "aanwezigheid (in de Raad) een synergie (zal) toelaten tussen de Federale Raad en het College van Procureurs-generaal".

3. Het voorontwerp regelt aangelegenheden waarvoor andere ministers dan de voordragende Minister van Werkgelegenheid bevoegd zijn. Voor diverse bepalingen van het voorontwerp zijn immers ook de Minister van Sociale Zaken en de Minister van Justitie bevoegd, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën bevoegd moeten worden geacht, rekening houdend met het bepaalde in respectievelijk artikel 4, eerste lid, 8° en 9°, van het voorontwerp. Al deze ministers dienen bijgevolg bij het voordragen van de ontworpen regeling te worden betrokken. De Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën moeten bovendien het voorontwerp nog mee ondertekenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

In de voordrachtformule dient de zinsnede "en op advies van Onze in Raad vergaderde Ministers" te worden geschrapt.

Artikel 2

1. In verband met het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp, wordt verwezen naar wat is opgemerkt onder 1.2 en 2 van de Algemene opmerkingen.

In de Franse tekst van hetzelfde eerste lid dienen de woorden "la détection et la répression" te worden vervangen door "les recherches et les poursuites". Waar nodig dient de tekst van het voorontwerp op nog andere plaatsen op dezelfde wijze te worden aangepast (zo bijvoorbeeld in artikel 9, derde lid).

2. Luidens artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp, wordt het beleid van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude bepaald door de Ministerraad. Tenzij het in de bedoeling van de stellers van het voorontwerp ligt om de Ministerraad een nieuwe bevoegdheid te verlenen waarover deze nog niet beschikt, komt dat onderdeel van artikel 2, tweede lid, neer op de bevestiging van een reeds van toepassing zijnde beginsel en is het vanuit juridisch oogpunt overbodig.

Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn om de Ministerraad terzake een bijkomende bevoegdheid te verlenen, zou die bevoegdheid op een meer afgebakende en expliciete wijze moeten worden omschreven. Het is immers enkel in uitzonderlijke gevallen dat aan de Ministerraad een eigen bevoegdheid kan worden opgedragen. Met dergelijk uitzonderlijk karakter is een algemene bevoegdheidsomschrijving in de zin van artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp, niet te verenigen.

3. Nog luidens artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp wordt het betrokken beleid door de Ministerraad bepaald "op voorstel van de Ministers die bevoegd zijn voor de Werkgelegenheid, de Sociale Zaken en de Justitie". Deze zinsnede doet een aantal vragen rijzen.

Zo kan het bezwaarlijk de bedoeling zijn om andere federale ministers dan de genoemde de bevoegdheid te ontnemen om voorstellen te formuleren in verband met het beleid van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude. In de memorie van toelichting wordt op dat punt evenwel weinig verduidelijking gegeven ⁽²⁾.

Het is evenmin duidelijk of de in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp, opgesomde ministers elk afzonderlijk voorstellen kunnen formuleren, dan wel of terzake is vereist dat zij op een gecoördineerde wijze handelen.

4. In artikel 2, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat het erin beoogde beleid zal worden gevoerd "zonder afbreuk te doen aan het beleid gevoerd door de sociale-inspectiediensten". Deze zinsnede houdt in dat, benevens het binnen het door het voorontwerp opgezette "coördinatiekader" te voeren beleid, er nog een afzonderlijk beleid mogelijk zal blijven, namelijk datgene dat wordt gevoerd door de sociale-inspectiediensten die, op hetzelfde terrein, nog zelf acties zullen kunnen ontplooien. Vraag is of zulk tweesporenbeleid in de praktijk niet tot toepassingsproblemen zal leiden.

⁽²⁾ In de memorie van toelichting wordt enkel in verband met de voordracht door de Ministers van Werkgelegenheid, van Sociale Zaken en van Justitie van het koninklijk besluit houdende benoeming van de voorzitter van de Raad gesteld dat "deze Ministers (...) onweerlegbaar het meest betrokken (zijn) bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude".

Daarenboven heeft de aangehaalde zinsnede tot gevolg dat de bepalingen van het voorontwerp, die in veelal algemene bewoordingen de opdrachten van de nieuw op te richten of aan te passen organen omschrijven, steeds zullen moeten worden gelezen in samenhang met hetgeen artikel 2, derde lid, bepaalt met betrekking tot de bevoegdheid van de sociale-inspectiediensten om zelf een beleid ter bestrijding van de illegale arbeid en de sociale fraude te blijven voeren. Die samenhang zal niet steeds op het eerste gezicht duidelijk zijn en kan aanleiding geven tot rechtsonzekerheid, zoals blijkt uit een aantal vragen die verder in dit advies worden opgeworpen.

Artikel 3

De omschrijving van verkorte begrippen, die in artikel 3 van het voorontwerp voorkomt, kan worden weggelaten, aangezien sommige van de gedefinieerde begrippen niet (bijvoorbeeld "Commissie") of niet op een eenvormige en consequente wijze worden gebruikt in het voorontwerp.

Waar nodig worden hierna een aantal tekstvoorstellen geformuleerd, ervan uitgaande dat artikel 3 wordt weggelaten uit het voorontwerp ⁽³⁾.

Artikel 4

1. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp aan als volgt :

"Er wordt een Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude opgericht, hierna de Raad genoemd, die is samengesteld uit :".

2. Het verdient aanbeveling om de regels betreffende de samenstelling van de Raad aan te vullen met een regeling inzake plaatsvervangende leden.

⁽³⁾ Als gevolg van het weglaten van artikel 3 dienen de daaropvolgende artikelen te worden vernummerd en moeten in voorkomend geval de interne verwijzingen worden aangepast.

3. In een normatieve tekst worden best geen streepjes gebruikt omdat daardoor latere wijzigingen van of verwijzingen naar de betrokken bepalingen kunnen worden bemoeilijkt. Beter is het de streepjes te vervangen door "a)", "b)", "c)", enzovoorts.

Deze opmerking geldt voor artikel 4, eerste lid, 4° van het ontwerp, doch dient ook te worden gemaakt bij de volgende artikelen van het ontwerp waarin streepjes voorkomen.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 4, eerste lid, 2°, en 4°, eerste streepje, vervange men het woord "Tewerkstelling" telkens door het woord "Werkgelegenheid".

In artikel 4, eerste lid, 4°, eerste streepje, schrijf men "..., Arbeid en Sociaal Overleg;" in plaats van "..., Arbeid, Sociaal Overleg;".

5. In de Nederlandse tekst van artikel 4, eerste lid, 4°, derde streepje, vervange men de benaming "Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid" door de benaming "Rijksdienst voor Sociale Zekerheid".

Dezelfde aanpassing dient te gebeuren in de Nederlandse tekst van artikel 15, tweede lid, van het voorontwerp.

6. In artikel 4, eerste lid, 4°, derde en vierde streepje, vervange men telkens de woorden "de voogdij" door de woorden "het toezicht".

Voorts lijkt na het derde streepje van artikel 4, eerste lid, 4°, te moeten worden verwezen naar de bevoegde federale overheidsdienst in plaats van naar het betrokken ministerie.

7. Benevens een verwijzing naar de Algemene opmerkingen, onder 1.3.1, moet met betrekking tot artikel 4, eerste lid, 6°, van het voorontwerp worden opgemerkt dat niet wordt bepaald hoeveel vertegenwoordigers van de bevoegde gewestoverheden in de Raad zitting kunnen hebben.

8. Nog in artikel 4, eerste lid, 6°, dient in de Nederlandse tekst het woord "aangeduid" om taalkundige redenen te worden vervangen door het woord "aangewezen", dat taalkundig meer correct is. Waar nodig dient dezelfde aanpassing te gebeuren in nog andere bepalingen van het voorontwerp (bijvoorbeeld in artikel 4, eerste lid, 7°).

9. Voor artikel 4, tweede lid, wordt de volgende redactie ter overweging gegeven :

"Kunnen eveneens worden uitgenodigd om met raadgevende stem zitting te hebben in de Raad, vertegenwoordigers van besturen en openbare instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude".

10. Nog met betrekking tot artikel 4, tweede lid, rijst de vraag of terzake niet best wordt bepaald dat de Raad ook de toepassingsvoorwaarden van dat lid dient vast te stellen, zoals, voor wat de deskundigen betreft, wordt geëxpliciteerd in artikel 4, derde lid.

Tenzij het de bedoeling zou zijn om de betrokken voorwaarden te laten afhangen van ad hoc-beslissingen van de Raad, kan worden overwogen om in het voorontwerp uitdrukkelijk in te schrijven dat de betrokken voorwaarden in een huishoudelijk reglement zullen worden vastgesteld.

11. Teneinde toekomstige verwijzingsproblemen te voorkomen, dienen het tweede en het derde lid van artikel 4 in de Nederlandse tekst typografisch duidelijker van elkaar te worden onderscheiden.

Artikel 5

Men schrijve telkens "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" in plaats van "bij een in Ministerraad overlegd besluit".

Waar nodig dient de Nederlandse tekst van het voorontwerp op nog andere plaatsen op dezelfde wijze te worden aangepast (zo bijvoorbeeld in artikel 11, achtste lid).

Artikel 6

1. In de Nederlandse tekst van artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp kan worden geschreven : "Er wordt, op grond van de voorafgaande machtiging door de Koning, van de ...".

2. De stellers van het voorontwerp dienen er rekening mee te houden dat de verwijzing naar de "functies van hoogleraar, docent, assistent in onderwijsinstellingen", in artikel 6, tweede lid, niet aangepast is aan de regelgeving terzake van sommige gemeenschappen. Vraag is derhalve of op het einde van artikel 6, tweede lid, niet beter wordt geschreven : "... wanneer het gaat om de uitoefening van een onderwijsopdracht in een instelling van hoger onderwijs of om een lidmaatschap van een examenjury".

Artikel 7

1. In artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp stemmen de Nederlandse ("... deelt ... de richtlijnen mee ...") en de Franse tekst ("... fait part ... des lignes directrices ...") niet met elkaar overeen. Teneinde deze discordantie te verhelpen, lijkt in de Nederlandse tekst het woord "richtlijnen" te moeten worden vervangen door het woord "krachtlijnen".

2. Ter wille van de duidelijkheid wordt in artikel 7, vierde lid, best gepreciseerd dat de voorzitter ieder jaar verslag dient uit te brengen "aan de Raad".

3. Het jaarlijks verslag dient, overeenkomstig artikel 7, vierde lid, mede betrekking te hebben op "de actie die, in het kader van deze wet, door de verschillende inspectiediensten wordt gevoerd". Vraag is of, en zo ja in welke mate, dat verslag melding zal moeten maken van eventuele acties die op het vlak van de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude zijn ondernomen door de sociale-inspectiediensten, bedoeld in artikel 2, derde lid, van het voorontwerp.

Artikel 8

1. In artikel 8, eerste lid, 1°, van het voorontwerp wordt melding gemaakt van "het uitvoeren van het beleid zoals vastgesteld door de Ministerraad". Het gebruik van het woord "inzonderheid" in artikel 8, eerste lid, 1°, duidt erop dat die "beleidsuitvoering" door de Raad, benevens uit coördinatie en sensibilisering, uit nog andere maatregelen kan bestaan, waarvan de gepastheid blijikbaar aan het oordeel van de Raad wordt overgelaten. Vraag is of dat de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp.

2. Een andere vraag is of de in artikel 8, eerste lid, 1°, bedoelde "coördinatieopdracht" de volledige strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude kan omvatten, rekening houdend met wat in artikel 2, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald ten aanzien van "het beleid gevoerd door de sociale-inspectiediensten".

3. Terwille van de duidelijkheid en voorzover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp, kan worden overwogen om in artikel 8, tweede lid, te expliciteren dat de betrokken opdrachten zowel op initiatief van de Raad, als op verzoek van een minister, kunnen worden uitgeoefend.

4. In artikel 8, derde lid, stemt het woord "opstellen", in de Nederlandse tekst, niet overeen met het woord "préparer", in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt. Het woord "opstellen", in de Nederlandse tekst, dient derhalve te worden vervangen door het woord "voorbereiden".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp.

5. Rekening houdend met de in dit advies gedane suggestie tot het schrappen van artikel 3, schrijve men op het einde van artikel 8, vierde lid : "... wordt de Raad bijgestaan door het in artikel ... bedoelde Federaal Coördinatiecomité" ⁽⁴⁾.

6. Het is niet duidelijk welke de taken of de bevoegdheden zijn van de in artikel 8, vijfde lid, bedoelde "beperkte werkgroepen". Evenmin is duidelijk op welke wijze de Raad "binnen zijn schot het samenstellen van beperkte werkgroepen (kan) voorzien (lees : in de oprichting van beperkte werkgroepen kan voorzien)". In voorkomend geval kan in dat verband eveneens aan een huishoudelijk reglement worden gerefereerd.

Artikel 9

1. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de voorzitter van de Raad tevens voorzitter is van de partnerschapscommissie. Dit zou in de tekst van het voorontwerp moeten worden bepaald.

2. Indien onder de in artikel 9 van het voorontwerp vermelde "beroepsorganisaties" beroepsverenigingen in de zin van de wet van 31 maart 1898 inzake de beroepsverenigingen moeten worden verstaan, dient zulks met zoveel woorden in de tekst van het voorontwerp te worden aangegeven.

Indien aan het begrip "beroepsorganisaties" voor de toepassing van artikel 9 van het voorontwerp een andere betekenis moet worden gegeven, zou duidelijker tot uitdrukking dienen te worden gebracht in de tekst van het voorontwerp welke categorieën van beroepsorganisaties zoal worden beoogd.

⁽⁴⁾ Er dient te worden verwezen naar artikel 11 van het voorontwerp, zoals het om advies is voorgelegd. Het betrokken artikel zal evenwel moeten worden vernummerd ingeval artikel 3 wordt weggelaten.

Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat de desbetreffende beroepsorganisaties door de Raad moeten worden betrokken "bij één van haar (lees : zijn) jaarlijkse vergaderingen" (artikel 9, vijfde lid) en dat zij door middel van partnerschapsovereenkomsten kunnen "beslissen" over informatie- en sensibiliseringsacties en over "elke opsporingsactie" (artikel 9, vierde lid). Wat deze laatste bevoegdheid betreft, dient evenwel de Algemene opmerking onder 2 in herinnering te worden gebracht : in de mate dat beroepsorganisaties zouden worden betrokken bij het nemen van beslissingen die ten aanzien van de leden van het openbaar ministerie bindend zijn op het vlak van de individuele opsporing, is zulks niet verenigbaar met artikel 151, § 1, van de Grondwet.

3. Artikel 9, derde lid, van het voorontwerp omschrijft uitsluitend een doelstelling en mist het normatieve karakter dat is vereist om te worden behouden in de tekst van het voorontwerp. Dergelijke verduidelijking hoort veeleer thuis in de memorie van toelichting.

4. Het begrip "betrokkenheid", in artikel 9, vijfde lid, is te algemeen en voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. Er zou moeten worden verduidelijkt waaruit de "betrokkenheid" van de beroepsorganisaties bij één van de jaarlijkse vergaderingen van de Raad precies bestaat.

Artikel 10

In de Nederlandse tekst van artikel 10 van het voorontwerp dient het woord "afgesloten" te worden vervangen door het taalkundig correcte "gesloten".

Artikel 11

1. In artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp wordt blijkbaar beoogd zowel de samenstelling van het Federaal Coördinatiecomité als de benoeming van de coördinator-generaal te regelen. De duidelijkheid van de ontworpen bepaling zou er evenwel mee zijn gediend indien deze beide aangelegenheden in twee afzonderlijke leden zouden worden geregeld.

2. Mederekening houdend met de in dit advies gesuggereerde schrapping van artikel 3, late men artikel 11, eerste lid, aanvangen als volgt : "Er wordt een Federaal Coördinatiecomité opgericht, hierna het Comité genoemd, samengesteld uit ...".

3. In artikel 11, derde lid, zou de samenstelling van het Comité op een meer precieze en rechtszekere wijze moeten worden geregeld. Het is trouwens niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder het begrip "minimale verdeling", in de inleidende zin van artikel 11, derde lid, van het voorontwerp.

4. Na het eerste streepje van artikel 11, derde lid, schrijve men "arbeidsauditoraat-generaal" in plaats van "auditoraat-generaal".

5. In artikel 11, zevende lid, wordt melding gemaakt "van de dienst van de griffie (bij de Raad)". Vraag is of hiermee niet wordt bedoeld op het gegeven dat het secretariaat van het Comité tevens instaat voor het secretariaat van de Raad. Indien dat inderdaad de bedoeling is, wordt beter niet aan het begrip "griffie (bij de Raad)" gerefereerd, aangezien dat begrip veeleer verband houdt met de werking van een rechtsprekend orgaan.

Artikel 12

1. De onderdelen van de opsomming in artikel 12 van het voorontwerp dienen in de Franse tekst telkens met een kleine letter aan te vangen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14 van het voorontwerp.

2. Rekening houdend met de in dit advies gesuggereerde schrapping van artikel 3, schrijve men in artikel 12, 2°, van het voorontwerp :

.../...

"2° het opstellen van richtlijnen bestemd voor de arrondissementscellen, bedoeld in artikel ...;" ⁽⁵⁾.

Waar nodig vervange men in de daaropvolgende onderdelen van de opsomming van artikel 12 ter wille van de duidelijkheid telkens het woord "cellen" door het woord "arrondissementscellen".

3. In de Nederlandse tekst van artikel 12, 3°, dient het woord "gemeenschappen" te worden vervangen door het woord "gewesten", welke term ook in de Franse tekst wordt gebruikt.

4. Artikel 12, 11°, belast het Comité met "het verbeteren, in samenwerking met de betrokken besturen, van het opstellen van de processen-verbaal van vaststellingen van inbreuken". Er zou moeten worden verduidelijkt wat de draagwijdte is van de in artikel 12, 11°, beoogde "verbetering". Deze mag in geen geval zo ver strekken dat het Comité bevoegd zou worden gemaakt om inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in processen-verbaal van bijvoorbeeld federale of lokale politiediensten.

Artikel 13

1. Overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp zijn de arrondissementscellen "samengesteld uit alle diensten die betrokken zijn bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude". Dergelijke zinsnede is te algemeen om tot een voldoende rechtszekere samenstelling van de betrokken cellen te komen. Het voorontwerp dient op dat punt derhalve te worden aangevuld. Wat dat betreft mag er trouwens op worden gewezen dat, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, de stellers van het voorontwerp reeds een nauwkeuriger omschreven samenstelling van de cellen op het oog hebben.

⁽⁵⁾ Er dient te worden verwezen naar artikel 13 van het voorontwerp, zoals het om advies is voorgelegd. Het betrokken artikel zal evenwel moeten worden vernummerd ingeval artikel 3 wordt weggelaten.

2. Rekening houdend met de in dit advies gesuggereerde schrapping van artikel 3, late men artikel 13, eerste lid, aanvangen als volgt : "Per gerechtelijk arrondissement wordt een arrondissementscel opgericht, hierna cel genoemd, ...".

Artikel 15

Artikel 15, eerste lid, van het voorontwerp vermeldt, benevens de "beperkte groep", ook nog een tweede werkgroep, namelijk de "plenaire groep". In de daaropvolgende leden van artikel 15 wordt evenwel nog uitsluitend van de "beperkte groep" melding gemaakt. Indien de "plenaire groep" de arrondissementscel in haar geheel vormt, waarvan de samenstelling en de opdrachten uit de artikelen 13 en 14 moeten worden afgeleid, is het enigszins misleidend om de aldus te concipiëren "plenaire groep" als een "werkgroep" van de cel te catalogeren. Dient de "plenaire groep" te worden onderscheiden van de arrondissementscel in haar geheel, dan rijst de vraag naar de samenstelling en de opdrachten ervan en is de tekst van het voorontwerp ook op dat punt aan vervollediging toe ⁽⁶⁾.

Artikel 17

In artikel 17, derde lid, van het voorontwerp wordt gerefereerd aan het "Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid". Deze terminologie zal dienen te worden aangepast van zodra de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg de diensten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid heeft overgenomen ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Het bepaalde in artikel 16 van het voorontwerp kan wat dat betreft niet volstaan.

⁽⁷⁾ Die overname gebeurt op de datum die door de Minister van Werkgelegenheid met toepassing van artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 3 februari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, moet worden vastgesteld.

Artikel 18

Wetten hebben geen uitvoeringsbepaling. Artikel 18 van het voorontwerp moet derhalve vervallen ⁽⁸⁾.

Artikel 19

Indien de ontworpen wet wordt bekendgemaakt op het einde van een kwartaal, zal de inwerkingtreding eventueel gebeuren binnen een kortere termijn dan de gebruikelijke termijn van tien dagen na de datum van de bekendmaking. Indien de stellers van het voorontwerp dat willen vermijden, kunnen zij er bijvoorbeeld voor opteren om de ontworpen regeling in werking te laten treden op de eerste dag van het tweede kwartaal na dat waarin de bekendmaking plaatsvindt.

Afgezien van deze suggestie redigere men artikel 19 van het voorontwerp op een meer gebruikelijke wijze als volgt :

"Deze wet treedt in werking op de eerste dag van het kwartaal na dat waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

⁽⁸⁾ Het opschrift van hoofdstuk V, "Slotbepalingen", moet dan uiteraard ook worden aangepast.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend mettre sur pied une structure permanente de coordination des actions menées par les services d'inspection sociale et du travail pour lutter contre le travail au noir et la fraude sociale. L'avant-projet s'inspire des dispositions prévues dans le protocole du 30 juillet 1993 relatif à la collaboration entre les divers services d'inspection sociale pour coordonner les contrôles en cas d'infraction à la législation sociale et du travail.

L'avant-projet vise à accroître l'efficacité des dispositions du protocole.

L'avant-projet part du principe que la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale recouvre aussi bien la prévention, la détection que la répression et que la politique en la matière est arrêtée par le Conseil des ministres sur proposition des ministres qui ont l'emploi, les affaires sociales et la justice dans leurs attributions. Cette politique est menée "au moyen du cadre institutionnel de coordination tel que défini par la présente loi (en projet), sans porter atteinte aux politiques menées par les services d'inspections sociales" (article 2).

Le "cadre institutionnel de coordination" se compose avant tout d'un "Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale", dénommé ci-après le Conseil, composé d'un certain nombre de hauts fonctionnaires et du procureur général, désigné par le Collège des procureurs généraux. L'avant-projet règle la composition et le fonctionnement de ce Conseil (articles 4 à 7) et charge essentiellement ce dernier de mettre en oeuvre la politique définie par le Conseil des ministres, de coordonner les actions des diverses administrations compétentes ainsi que de sensibiliser les différents services et administrations. Le Conseil est également responsable de "l'orientation en matière de prévention" et de "la définition des actions qui s'y rapportent" et il peut formuler des propositions et des recommandations en ce qui concerne la législation existante ou en projet relative à la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale (article 8).

En outre, il est institué une "commission de partenariat", chargée de préparer les conventions de partenariat passées entre le ou les ministres compétents et les "organisations professionnelles", en vue "d'associer les organisations professionnelles signataires aux trois stades de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale" (articles 9 et 10).

Le "Comité fédéral de coordination" remplit essentiellement une mission de coordination et d'assistance auprès des différents services d'inspection (articles 11 et 12).

Enfin, la composition et le fonctionnement des cellules d'arrondissement déjà existantes sont modifiés. Il est ainsi institué, par arrondissement judiciaire, une cellule présidée par l'auditeur du travail et composée de représentants de tous les services associés à la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. La cellule dispose d'un secrétariat au niveau provincial et se compose de deux groupes de travail, tous deux présidés par l'auditeur du travail. La cellule a notamment pour tâche de contrôler le respect des législations sociales, la mise en oeuvre des directives et instructions du Comité fédéral de coordination, d'informer et de former les membres des services participant aux réunions de la cellule (articles 13 à 17).

OBSERVATIONS GENERALES

1.1. L'avant-projet traite du contrôle du travail illégal et de la fraude sociale effectué par les différents services d'inspection sociale qui font partie des services publics fédéraux. En principe, le texte en projet porte dès lors sur une matière fédérale concernant le droit du travail et la sécurité sociale. Il appelle, néanmoins, à ce propos, quelques observations.

1.2. Dès lors que la question de la compétence du législateur fédéral dépend également du champ d'application de l'avant-projet de loi soumis pour avis, il est important de définir ce champ d'application avec la plus grande précision possible. A cet égard, force est cependant de constater que, si la signification de la notion de "travail illégal" apparaît clairement, la notion de "fraude sociale", quant à elle, peut être interprétée de manière variée, de sorte que rien ne s'oppose même à ce qu'elle recouvre des matières ne relevant pas de la sphère de compétences fédérales. La "fraude sociale" pourrait, par exemple, se situer sur le plan de l'intervention financière octroyée aux employeurs pour la mise au travail de travailleurs handicapés, une matière qui, conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est toutefois une compétence communautaire.

S'agissant de la répartition des compétences, il est, par conséquent, indiqué de donner, dans le texte en projet, une définition plus circonscrite du champ d'application et, à cet effet, d'y inclure en particulier une définition de la notion de "fraude sociale".

1.3. Certains éléments de l'avant-projet concernent également les régions.

1.3.1. Ainsi, l'article 4, alinéa 1^{er}, 6°, de l'avant-projet prévoit que le Conseil se compose, entre autres, des "représentants désignés par l'autorité compétente en matière d'occupation de travailleurs étrangers en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà observé auparavant, il résulte de l'autonomie des régions que la non-désignation ou la non-présentation des membres concernés par les autorités régionales compétentes ne peuvent avoir aucune incidence sur la régularité de la composition du Conseil, ni sur la validité des décisions prises ou des avis émis par ce dernier. En effet, le législateur fédéral ne peut imposer aux régions l'obligation de désigner ou de présenter des représentants au Conseil.

Lorsque le législateur fédéral souhaite voir les régions représentées au Conseil autrement que sur une simple base facultative, il peut, en principe, être fait application de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, ce qui implique que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents. Un accord de coopération pourrait éventuellement être conclu à cette fin avec les régions également.

1.3.2. L'article 8, alinéa 3, de l'avant-projet charge le Conseil de "préparer les protocoles de collaboration entre l'autorité fédérale et les régions concernant la coordination des contrôles en matière d'occupation de main-d'oeuvre étrangère". Suivant l'article 12, 3°, de l'avant-projet, le Comité de coordination est chargé de "coordonner, au sein des cellules, l'action des inspections des services publics fédéraux, des régions et des organismes d'intérêt public intéressés par la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale".

Les deux dispositions citées ne peuvent être adoptées unilatéralement par le législateur fédéral, sans que les régions aient marqué leur accord à ce sujet. C'est la

.../...

raison pour laquelle il est opportun qu'un accord de coopération soit conclu à ce propos entre les autorités fédérale et régionales.

2. Le Conseil des ministres doit arrêter la politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale (article 2, alinéa 2). Le Conseil veille à la mise en oeuvre de la politique ainsi définie par le Conseil des ministres (article 8, alinéa 1^{er}, 1^o). La politique en question recouvre "la prévention, la détection et la répression" (article 2, alinéa 1^{er}), ce qui implique que le Conseil des ministres et le Conseil peuvent également exercer les compétences qui leur sont octroyées par l'avant-projet en matière de détection et de répression des infractions relatives au travail illégal et à la fraude sociale.

La question se pose de savoir quelle est la corrélation entre cette attribution de compétence et la compétence du ministère public en matière de recherches et de poursuites.

A cet égard, il y a tout d'abord lieu de signaler qu'il résulte de l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, "sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite."

L'on doit constater que les compétences attribuées par l'avant-projet de loi en ce qui concerne la politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale sont définies en des termes généraux. Ceux-ci ne permettent pas de déterminer, avec la précision requise, si et dans quelle mesure, sous l'effet du texte en projet, la liberté d'appréciation du ministère public en matière de recherches et de poursuites individuelles est restreinte ou liée par certaines directives, orientations ou autres décisions de l'un des organes visés dans l'avant-projet ⁽¹⁾.

Dans la mesure où le texte en projet aurait effectivement un impact sur l'exercice de la compétence du ministère public et où l'avant-projet obligerait ce dernier,

(1) L'article 4, alinéa 1^{er}, 7^o, de l'avant-projet prévoit uniquement qu'un "Procureur général désigné par le Collège des Procureurs généraux" fera partie du Conseil. L'exposé des motifs mentionne simplement à ce propos que sa "présence (au Conseil) permettra de créer une synergie entre le Conseil fédéral et le Collège des Procureurs généraux".

dans des cas individuels, à se conformer à des directives ou instructions élaborées dans le cadre de la politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale par le Conseil des ministres ou le Conseil, il ne serait pas compatible avec l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution.

Les auteurs de l'avant-projet devraient dès lors non seulement mieux circonscrire le champ d'application du texte en projet (voir sous 1.2), mais aussi définir, avec plus de précision, les compétences des divers organes qu'ils y associent. De cette manière, on pourra éviter les spéculations à propos des éventuelles critiques de constitutionnalité dont certains éléments du texte en projet pourraient faire l'objet.

Par ailleurs, l'on peut se demander comment le texte en projet s'articulera par rapport aux dispositions du Code judiciaire qui attribuent au Ministre de la Justice, au Collège des procureurs généraux et au procureur fédéral un certain nombre de compétences en matière de politique criminelle.

Quel sera, par exemple, le rapport entre la politique criminelle arrêtée par le Ministre de la Justice en application de l'article 143ter du Code judiciaire et la politique visée de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale ? L'objectif poursuivi est-il de tendre à une complémentarité ? Egalement en raison des termes généraux utilisés dans l'avant-projet, de telles questions risquent d'échapper à l'attention, avec tous les éventuels problèmes d'application que cela comporte. Il s'impose, bien sûr, d'éviter ces écueils.

3. L'avant-projet règle des matières pour lesquelles d'autres ministres que le Ministre de l'Emploi proposant sont compétents. En effet, diverses dispositions de l'avant-projet relèvent également des attributions du Ministre des Affaires sociales ainsi que du Ministre de la Justice. Il s'agit, par ailleurs, de la compétence du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances, compte tenu des dispositions prévues respectivement à l'article 4, alinéa 1^{er}, 8^o et 9^o, de l'avant-projet. En conséquence, il y a lieu d'associer tous ces ministres à la présentation du texte en projet. De plus, le Ministre de l'Intérieur de même que le Ministre des Finances doivent encore contresigner l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

Dans la formule de proposition, on supprimera le membre de phrase "et de l'avis de Nos ministres qui en ont délibéré en Conseil".

Article 2

1. Pour ce qui est de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est renvoyé aux points 1.2 et 2 des Observations générales.

Dans le texte français du même alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots "la détection et la répression" par "les recherches et les poursuites". Le cas échéant, d'autres dispositions de l'avant-projet devront être adaptées de la même manière (ainsi, par exemple, l'article 9, alinéa 3).

2. Selon l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet, la politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale est arrêtée par le Conseil des ministres. A moins que l'intention des auteurs ne soit d'attribuer une nouvelle compétence au Conseil des ministres, dont celui-ci ne dispose pas encore, cette division de l'article 2, alinéa 2, revient à confirmer un principe déjà applicable et est superflue d'un point de vue juridique.

Si, en revanche, les auteurs souhaitent octroyer au Conseil des ministres une compétence supplémentaire, il y aurait lieu de définir cette dernière de manière plus précise et explicite. Il ne peut, en effet, être attribué une compétence propre au Conseil des ministres que dans des cas exceptionnels. Une définition générale de cette compétence au sens de l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet n'est pas compatible avec un tel caractère exceptionnel.

3. Toujours selon l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet, la politique concernée est arrêtée par le Conseil des ministres, "sur proposition des Ministres qui ont dans leur compétence l'Emploi, les Affaires sociales et la Justice" (lire : qui ont l'Emploi, les Affaires

.../...

sociales et la Justice dans leurs attributions). Ce membre de phrase soulève plusieurs questions.

Ainsi, les auteurs de l'avant-projet ne peuvent guère avoir l'intention de priver les ministres fédéraux autres que les ministres cités de la compétence de formuler des propositions relatives à la politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. L'exposé des motifs apporte toutefois peu de précisions sur ce point ⁽²⁾.

Le texte ne fait pas davantage apparaître clairement si les ministres énumérés à l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet peuvent formuler des propositions, chacun séparément, ou s'il est requis, en l'espèce, qu'ils agissent de manière coordonnée.

4. L'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit que la politique qui y est visée sera menée "sans porter atteinte aux politiques menées par les services d'inspections sociales" (lire : inspection sociale). Ce membre de phrase signifie qu'outre la politique à mener dans le "cadre de coordination" instauré par l'avant-projet, une autre politique distincte reste possible, à savoir celle menée par les services d'inspection sociale, qui pourront encore mettre en oeuvre eux-mêmes des actions sur le même terrain. La question se pose de savoir si une telle politique à double voie n'entraînera pas de problèmes d'application dans la pratique.

En outre, il résulte du membre de phrase cité que les dispositions de l'avant-projet, qui définissent, en des termes plutôt généraux, les missions des organes à créer ou à adapter, devront toujours être lues en corrélation avec les dispositions de l'article 2, alinéa 3, relatives à la compétence qu'ont les services d'inspection sociale de continuer à mener eux-mêmes une politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. Cette corrélation ne sera pas toujours évidente à première vue et pourrait causer une insécurité juridique, ainsi que le montrent certaines questions soulevées plus loin dans le présent avis.

⁽²⁾ L'exposé des motifs note seulement, quant à la présentation du ou des candidats par les Ministres de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Justice de l'arrêté royal portant nomination du président du Conseil que "ces ministres sont indéniablement les plus concernés par la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale".

Article 3

Les définitions de notions abrégées données à l'article 3 de l'avant-projet peuvent être supprimées, dès lors que certaines de ces notions (par exemple, "Commission") ne sont pas utilisées dans l'avant-projet ou du moins, pas de manière uniforme et conséquente.

Le cas échéant, quelques propositions de texte seront formulées ci-après, l'article 3 étant censé supprimé de l'avant-projet ⁽³⁾.

Article 4

1. On adaptera la formulation de la phrase introductive de l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet comme suit :

"Il est institué un Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, dénommé ci-après le Conseil, composé :".

2. Il est recommandé de compléter les règles relatives à la composition du Conseil par une disposition concernant la suppléance des membres.

3. Dans un texte normatif, mieux vaut ne pas faire usage de tirets, dès lors qu'ils risquent de rendre malaisées les modifications ultérieures des dispositions concernées ou les références futures à celles-ci. Il est préférable de remplacer les tirets par les mentions "a)", "b)", "c)", etc.

Cette observation vaut non seulement pour l'article 4, alinéa 1^{er}, 4°, du projet, mais également pour les autres articles du projet qui font usage de tirets.

⁽³⁾ Consécutivement à la suppression de l'article 3, les articles suivants seront renumérotés et le cas échéant, les références internes seront adaptées.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, premier tiret, on remplacera chaque fois le mot "Tewerkstelling" par le mot "Werkgelegenheid".

A l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, et 4^o, premier tiret, on écrira chaque fois "service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale;" au lieu de "Service public fédéral Emploi, travail, Concertation sociale;".

5. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, troisième tiret, on remplacera la dénomination "Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid" par les mots "Rijksdienst voor Sociale Zekerheid".

Le texte néerlandais de l'article 15, alinéa 2, de l'avant-projet nécessite la même adaptation.

6. A l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, troisième et quatrième tirets, on remplacera chaque fois les mots "de voogdij" par les mots "het toezicht".

L'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, troisième tiret, paraît en outre devoir faire référence au service public fédéral compétent plutôt qu'au ministère concerné.

7. Outre que l'article 4, alinéa 1^{er}, 6^o, de l'avant-projet appelle une référence aux observations générales formulées au point 1.3.1, il est à noter que cet article ne précise pas le nombre de représentants des autorités régionales compétentes pouvant siéger au Conseil.

8. Toujours à l'article 4, alinéa 1^{er}, 6^o, il y a lieu, par souci de correction de la langue, de remplacer dans le texte néerlandais le mot "aangeduid" par le mot "aangewezen", plus correct d'un point de vue linguistique. S'il y a lieu, il faut adapter dans le même sens d'autres dispositions de l'avant-projet (par exemple l'article 4, alinéa 1^{er}, 7^o).

9. Il est suggéré de formuler l'article 4, alinéa 2, comme suit :

.../...

"Peuvent également être invités à siéger au Conseil avec voix consultative, des représentants des administrations et des établissements publics concernés par la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale".

10. Toujours en ce qui concerne l'article 4, alinéa 2, la question se pose de savoir si, en l'espèce, il ne serait pas préférable de prévoir que le Conseil doit également déterminer les conditions d'application de cet alinéa, comme le précise l'article 4, alinéa 3, en ce qui concerne les experts.

A moins que l'intention soit de faire dépendre les conditions concernées des décisions ad hoc du Conseil, il peut être envisagé d'indiquer explicitement dans l'avant-projet que les conditions concernées seront fixées dans un règlement d'ordre intérieur.

11. Afin de prévenir tout futur problème de référence, il faut séparer plus clairement du point de vue de la typographie les alinéas 2 et 3 de l'article 4 du texte néerlandais.

Article 5

Il conviendrait d'écrire chaque fois "par arrêté délibéré en Conseil des ministres" au lieu de "par un arrêté délibéré en Conseil des ministres".

S'il y a lieu, d'autres dispositions de l'avant-projet devront être adaptées de la même manière (ainsi, par exemple, l'article 11, alinéa 8).

Article 6

1. Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet, il peut être écrit : "Er wordt, op grond van de voorafgaande machtiging door de Koning, van de ...".

2. Les auteurs de l'avant-projet doivent tenir compte du fait que la mention "fonctions de professeur, chargé de cours, assistant dans les établissements d'enseignement", figurant à l'article 6, alinéa 2, ne correspond pas à la terminologie de la réglementation pertinente de certaines communautés. La question se pose donc de savoir s'il ne vaudrait pas mieux écrire à la fin de l'article 6, alinéa 2 : "... lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une charge d'enseignement dans un établissement d'enseignement supérieur ou d'une participation à un jury d'examen".

Article 7

1. A l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, les textes français ("... fait part ... des lignes directrices ...") et néerlandais ("... deelt ... de richtlijnen mee ...") ne concordent pas. Afin de supprimer cette discordance, il semble qu'il faille remplacer le mot "richtlijnen" du texte néerlandais par le mot "krachtlijnen".

2. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait préciser à l'article 7, alinéa 4, que le président doit, chaque année, faire rapport "au Conseil".

3. Selon l'article 7, alinéa 4, le rapport annuel doit concerner notamment "l'action menée, dans le cadre de (cette) loi, par les différents services d'inspection". Reste à savoir si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, ce rapport devra faire mention d'éventuelles actions entreprises, dans le domaine de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, par les services d'inspection sociale, visés à l'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet.

Article 8

1. L'article 8, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet, fait mention de "la mise en oeuvre de la politique définie par le Conseil des ministres". L'utilisation du mot "notamment" à l'article 8, alinéa 1^{er}, 1°, indique que cette "mise en oeuvre de la politique" par le Conseil peut comprendre non seulement une coordination et une sensibilisation, mais aussi d'autres mesures, dont l'opportunité est manifestement laissée à l'appréciation du Conseil. La question est de savoir si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet.

2. Une autre question qui se pose est de savoir si la "mission de coordination" visée à l'article 8, alinéa 1^{er}, 1°, peut englober l'ensemble de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, compte tenu de ce que précise l'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet, en ce qui concerne les "politiques menées par les services d'inspections sociales".

3. Dans un souci de clarté et dans la mesure où telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, il peut être envisagé de préciser à l'article 8, alinéa 2, que les missions concernées peuvent être exercées tant sur l'initiative du Conseil qu'à la demande d'un ministre.

4. A l'article 8, alinéa 3, le mot "opstellen", figurant dans le texte néerlandais ne concorde pas avec le mot "préparer" du texte français. Il y a lieu de supprimer cette discordance. Il faut donc remplacer, dans le texte néerlandais, le mot "opstellen" par le mot "voorbereiden".

La même observation vaut pour l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet.

5. Eu égard à la suggestion, formulée dans le présent avis, de supprimer l'article 3, il conviendrait d'écrire à la fin de l'article 8, alinéa 4 : "... le Conseil est assisté du Comité fédéral de coordination, visé à l'article ..." ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Il faut faire référence à l'article 11 de l'avant-projet, tel qu'il est soumis pour avis. Le numéro de cet article devra toutefois être adapté si l'article 3 est supprimé.

6. Il n'apparaît pas clairement dans le texte quelles sont les tâches ou les compétences des "groupes de travail restreints", visés à l'article 8, alinéa 5. Le texte ne fait pas non plus apparaître clairement de quelle manière le Conseil "peut prévoir en son sein la constitution de groupes de travail restreints". A cet égard, on pourrait également, le cas échéant, faire référence à un règlement d'ordre intérieur.

Article 9

1. L'exposé des motifs précise que le président du Conseil est également président de la commission de partenariat. Cette précision devrait figurer dans le texte de l'avant-projet.

2. Si le terme "organisations professionnelles" utilisé à l'article 9 de l'avant-projet vise les unions professionnelles au sens de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, il y a lieu de l'indiquer expressément dans le texte de l'avant-projet.

S'il y a lieu de donner une autre signification à la notion d' "organisations professionnelles" pour l'application de l'article 9 de l'avant-projet, le texte de l'avant-projet devrait indiquer plus clairement quelles catégories d'organisations professionnelles sont ainsi visées.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que le Conseil doit associer les organisations professionnelles concernées "à une de ses réunions annuelles" (article 9, alinéa 5) et que, par des conventions de partenariat, ces organisations peuvent "décider" des actions d'information et de sensibilisation et de "toute action de détection" (article 9, alinéa 4). En ce qui concerne cette dernière compétence, il convient toutefois de rappeler l'Observation générale formulée au point 2 : dans la mesure où des organisations professionnelles seraient associées à la prise de décisions contraignantes pour les membres du ministère public en matière de détection (lire : recherche) individuelle, il y aurait incompatibilité avec l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution.

3. L'article 9, alinéa 3, de l'avant-projet se limite à définir un objectif et est dépourvu du caractère normatif requis pour être maintenu dans le texte de l'avant-projet. Une telle précision doit plutôt figurer dans l'exposé des motifs.

4. La notion d' "association", énoncée à l'article 9, alinéa 5, est trop générale et susceptible d'être interprétée diversement. Il y aurait lieu de préciser en quoi consiste l' "association" des organisations professionnelles à l'une des réunions annuelles du Conseil.

Article 10

Dans le texte néerlandais de l'article 10 de l'avant-projet, il faut remplacer le mot "afgesloten" par "gesloten", le terme correct du point de vue de la langue.

Article 11

1. L'article 11, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet vise manifestement à régler tant la composition du Comité fédéral de coordination que la nomination du coordinateur général. Dans le souci d'améliorer la clarté de la disposition en projet, il serait cependant indiqué de régler ces deux matières dans deux alinéas distincts.

2. Compte tenu, notamment, de la suppression de l'article 3, suggérée dans le présent avis, il conviendrait de rédiger le début de l'article 11, alinéa 1^{er}, comme suit : "Il est institué un Comité fédéral de coordination, dénommé ci-après le Comité, composé de ...".

3. L'article 11, alinéa 3, devrait régler la composition du Comité d'une manière plus précise et juridiquement plus sûre. Le Conseil d'Etat n'aperçoit d'ailleurs pas clairement ce qu'il faut entendre par la notion de "répartition minimale", mentionnée dans la phrase introductive de l'article 11, alinéa 3, de l'avant-projet.

4. Après le premier tiret de l'article 11, alinéa 3, on écrira "l'auditorat général du travail" au lieu de "l'auditorat général".

5. L'article 11, alinéa 7, fait état du "service de greffe (auprès du Conseil)". La question se pose de savoir si ces termes ne visent pas à ce que le secrétariat du Comité soit également chargé d'assurer le secrétariat du Conseil. Si telle est effectivement l'intention, il serait préférable de ne pas faire mention de la notion de "greffe (auprès du Conseil)", cette notion se rapportant plutôt au fonctionnement d'un organe juridictionnel.

Article 12

1. Dans le texte français, chacun des éléments de l'énumération figurant à l'article 12 de l'avant-projet doit commencer par une minuscule.

La même observation vaut pour l'article 14 de l'avant-projet.

2. Compte tenu de la suppression de l'article 3, suggérée dans le présent avis, on écrira à l'article 12, 2°, de l'avant-projet :

"2° d'adresser des directives aux cellules d'arrondissement, visées à l'article ...;" ⁽⁵⁾.

Dans les éléments suivants de l'énumération de l'article 12, on remplacera le cas échéant, dans un souci de clarté, chaque occurrence du mot "cellules" par les mots "cellules d'arrondissement".

⁽⁵⁾ Il faut se référer à l'article 13 de l'avant-projet, tel qu'il est soumis pour avis. La numérotation de cet article devra toutefois être adaptée si l'article 3 est supprimé.

3. Dans le texte néerlandais de l'article 12, 3°, il faut remplacer le mot "gemeenschappen" par le mot "gewesten", dont l'équivalent est utilisé dans le texte français.

4. L'article 12, 11°, charge le Comité "d'améliorer, en collaboration avec les administrations concernées, la rédaction des procès-verbaux de constatations des infractions". Il y aurait lieu de préciser quelle est la portée de "l'amélioration" visée à l'article 12, 11°. Celle-ci ne peut en aucun cas aller jusqu'à conférer au Comité le pouvoir d'apporter des modifications de fond aux procès-verbaux des services de police fédéraux ou locaux, par exemple.

Article 13

1. Selon l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les cellules d'arrondissement sont "composée(s) de tous les services intéressés par la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale". Un tel segment de phrase est trop général pour permettre une composition des cellules concernées, présentant une sécurité juridique suffisante. Par conséquent, il y a lieu de compléter l'avant-projet sur ce point. A ce propos, il peut d'ailleurs être souligné que, comme il ressort de l'exposé des motifs, les auteurs de l'avant-projet envisagent déjà de définir la composition des cellules avec plus de précision.

2. Compte tenu de la suppression de l'article 3, suggérée dans le présent avis, on rédigera le début de l'article 13, alinéa 1^{er}, comme suit : "Il est institué par arrondissement judiciaire une cellule d'arrondissement, dénommée ci-après cellule, présidée par ...".

Article 15

L'article 15, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet fait mention, outre du "groupe restreint", d'un deuxième groupe de travail, à savoir le "groupe plénier". Dans les alinéas suivants de l'article 15, il n'est toutefois plus question que du "groupe restreint". Si le "groupe plénier" constitue la cellule d'arrondissement dans son ensemble, dont la composition et les missions doivent se déduire des articles 13 et 14, il est quelque peu ambigu de considérer le "groupe plénier" ainsi conçu, comme un "groupe de travail" de la cellule. S'il faut distinguer le "groupe plénier" de la cellule d'arrondissement dans son ensemble, la question se pose de savoir quelles en sont la composition et les missions; il y aurait alors lieu de compléter le texte de l'avant-projet également sur ce point ⁽⁶⁾.

Article 17

L'article 17, alinéa 3, de l'avant-projet fait référence au "Ministère de l'emploi et du travail". Il faudra adapter cette terminologie, dès que le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale aura repris les services du Ministère de l'emploi et du travail ⁽⁷⁾.

Article 18

Les lois ne contiennent pas de formule exécutoire. Il faut dès lors supprimer l'article 18 de l'avant-projet ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ La disposition énoncée à l'article 16 de l'avant-projet ne peut suffire à cet égard.

⁽⁷⁾ Cette reprise intervient à la date que doit fixer le Ministre de l'Emploi en application de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 3 février 2002 portant création du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

⁽⁸⁾ Tout en adaptant, faut-il le dire, l'intitulé du chapitre V "Dispositions finales".

Article 19

Si la loi en projet est publiée à la fin d'un trimestre, elle entrera éventuellement en vigueur dans un délai plus bref que le délai habituel de dix jours après la date de publication. Si les auteurs de l'avant-projet entendent éviter ce problème, ils peuvent par exemple choisir de faire entrer la réglementation en projet en vigueur le premier jour du deuxième trimestre qui suit celui au cours duquel la loi a été publiée.

Indépendamment de cette suggestion, on formulera, l'article 19 de l'avant-projet, conformément à l'usage, comme suit :

"La présente loi entre en vigueur le premier jour du trimestre qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME