CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 9 -04- 1986
Transcrits à M.
Overgemaakt aan de H. coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le ler avril 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "modifiant la loi de redressement du 10 février 1981 instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public", a donné le 4 avril 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 1 april 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr ... "tot wijziging van de herstelwet van 10 februari 1981 tot invoering van een solidariteitsbijdrage ten laste van de personen rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd door de openbare sector", heeft op 4 april 1986 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

L'usage est de viser spécialement au préambule des arrêtés royaux modificatifs, les dispositions que ceux-ci ont pour objet de modifier.

Dès lors, au lieu de l'alinéa 2 du texte du projet, il faut insérer un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Vu la loi de redressement du 10 février 1981 instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public, notamment l'article 5;".

+

La mention de l'urgence, à l'alinéa 2 du préambule du projet est superflue; en effet, l'urgence visée ne concerne pas le délai de trois jours imparti au Conseil d'Etat pour donner son avis, et l'on ne voit pas de quelle consultation obligatoire elle permettrait au Gouvernement de se dispenser en vertu de l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi .

L'alinéa doit donc être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article 5, alinéa 2, en projet, porte que les cotisations dont il s'agit "sont assimilées aux cotisations

de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne l'application des sanctions civiles et des dispositions pénales, le contrôle, la détermination du juge compétent en cas de contestation et la prescription en matière d'action en justice".

Dans le très court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier si l'assimilation projetée, notamment en raison de son caractère général, est absolument adéquate.

A titre d'exemple, l'alinéa 2 en projet peut être interprété en ce sens qu'il vise toutes les sanctions civiles et pénales prévues respectivement par les articles 28 et 29 et par les articles 35 et suivants de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. L'assimilation peut être comprise comme rendant applicables à la matière toutes les dispositions relatives aux cotisations de sécurité sociale, qu'il s'agisse, notamment, de la déclaration relative aux cotisations ou du paiement et du recouvrement de celles-ci. Dans cette interprétation, l'habilitation donnée au Roi par l'alinéa 3 de l'article 5 en projet n'aurait d'autre objet que de L' autoriser à fixer les modalités d'établissement de "la déclaration justificative du montant des cotisations dues", à déterminer le délai d'envoi de celle-ci et à fixer également les modalités d'application des "sanctions qui s'appliquent en cas de non-observance des directives prises en exécution de la présente disposition".

Toutefois, tel qu'il est rédigé, l'alinéa 3 paraît conférer au Roi des pouvoirs plus importants, surtout celui d'établir des sanctions en cas de méconnaissance des prescriptions relatives à la déclaration justificative du montant des cotisations dues. Si l'alinéa 3 est ainsi compris, il a pour

.../...

conséquence que le Roi S'attribue à Lui-même le pouvoir d'instituer des sanctions dont ni le régime ni même la nature ne sont déterminés. Dans le cas où il devrait être compris comme ayant une telle portée, l'article 5, alinéa 3, deuxième partie, en projet, ne pourrait pas être admis. En effet, les dispositions contenues dans un arrêté royal de pouvoirs spéciaux ne peuvent avoir pour objet de conférer au Roi un pouvoir réglementaire portant sur des mesures autres que des mesures d'exécution. Si, dans l'exercice des pouvoirs spéciaux, le Roi S'attribuait des pouvoirs réglementaires plus larges, Il prolongerait illégalement les pouvoirs spéciaux, qui ne Lui ont été accordés que pour une période limitée.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement entendrait instituer, par l'article 5, alinéa 3, un régime de sanctions particulier pour la méconnaissance des prescriptions relatives à la déclaration justificative du montant des cotisations dues, c'est dans l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux en projet que le Roi devrait déterminer dans quels cas les sanctions sont applicables, quels sont leur nature et leur objet, et, s'il s'agit du paiement de sommes, quel est le montant de celles-ci. Cette obligation est particulièrement impérative pour des sanctions pénales.

Le fait que l'article 5 en projet est susceptible des deux interprétations qui ont été exposées montre qu'il y a un manque de concordance entre son alinéa 2 et son alinéa 3. Au surplus, ce dernier alinéa peut être compris dans un sens où il n'est pas conforme aux principes qui régissent l'exercice des pouvoirs spéciaux par le Roi.

.../...

Pour ces motifs, le texte de l'article 5 en projet doit être revu en son ensemble.

Subsidiairement, l'article 5, alinéa 3, en projet, tend à habiliter le Roi à frapper de sanctions la "non-observance des directives".

Au sens où le mot "directives" est employé en droit interne, celles-ci sont, à l'égal des circulaires ou des instructions, des prescriptions ayant trait à l'exécution à l'intérieur de l'administration des normes en vigueur, prescriptions qui ont pour but d'assurer une application uniforme de ces normes par tous les fonctionnaires chargés de les appliquer. Ces directives ne sont obligatoires que pour ceux-ci et non pour l'ensemble des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public. Il n'y a pas lieu de viser leur méconnaissance.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

AANHEF.

Het is gebruikelijk om in de aanhef van de koninklijke wijzigingsbesluiten speciaal te verwijzen naar de bepalingen welke die besluiten beogen te wijzigen.

In de plaats van het tweede lid van de ontwerp-tekst, dient derhalve een als volgt geredigeerd tweede lid te komen :

"Gelet op de herstelwet van 10 februari 1981 tot invoering van een solidariteitsbijdrage ten laste van de personen rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd door de openbare sector, inzonderheid op artikel 5;".

+

De vermelding van de dringende noodzakelijkheid in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, is overbodig; de bedoelde dringende noodzakelijkheid betreft immers niet de termijn van drie dagen die de Raad van State is toegemeten om zijn advies te verstrekken en het is niet duidelijk welke verplichte raadpleging de Regering daardoor uit de weg zou kunnen gaan op grond van artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Het lid moet derhalve vervallen.

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het ontworpen artikel 5, tweede lid, bepaalt dat de bewuste bijdragen "worden gelijkgesteld met sociale-zekerheidsbijdragen, inzonderheid wat betreft de toepassing van de burgerlijke sancties en van de strafbepalingen, het toezicht, de aanwijzing van de bevoegde rechter in geval van betwisting en de verjaring inzake rechtsvorderingen".

Binnen de zeer korte termijn die hem is toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk na te gaan of de geplande gelijkstelling, inzonderheid wegens haar algemeen karakter, wel geheel adequaat is.

Zo bijvoorbeeld, kan het ontworpen tweede lid aldus worden uitgelegd dat het doelt op alle burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties waarin onderscheidenlijk is voorzien in de artikelen 28 en 29 en in de artikelen 35 en volgende van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. De gelijkstelling kan aldus opgevat worden dat ze in dezen alle bepalingen betreffende de sociale-zekerheidsbijdragen toepasselijk maakt ongeacht of het met name gaat om de aangifte met betrekking tot de bijdragen, dan wel om de betaling en de invordering van die bijdragen. Volgens die uitlegging zou de machtiging, die door het derde lid van het ontworpen artikel 5 aan de Koning wordt gegeven, geen andere strekking hebben dan Hem te machtigen tot het bepalen van de

.../...

nadere regels voor het opstellen van "de aangifte ter verantwoording van het bedrag van de verschuldigde bijdragen", van de termijn waarbinnen die aangifte moet worden verzonden en van de nadere regels inzake de toepassing van "de sancties die toepasselijk zijn bij niet-naleving van de voorschriften genomen in uitvoering van deze bepaling".

Zoals het derde lid geredigeerd is, lijkt het evenwel aan de Koning ruimere bevoegdheden te verlenen, voornamelijk de bevoegdheid om sancties in te voeren in geval van miskenning van de voorschriften betreffende de aangifte ter verantwoording van het bedrag van de verschuldigde bijdragen. Wordt het derde lid aldus opgevat, dan heeft het tot gevolg dat de Koning zichzelf de bevoegdheid toekent om sancties vast te stellen waarvan noch de rechtsregeling noch zelfs de aard bepaald zijn. Ingeval het ontworpen artikel 5, derde lid, tweede gedeelte, geacht moet worden een zodanige strekking te hebben, zou het niet aanvaard kunnen worden. De bepalingen die vervat zijn in een bijzondere-machtenbesluit mogen er immers niet toe strekken aan de Koning een verordenende bevoegdheid te verlenen die betrekking heeft op andere dan uitvoeringsmaatregelen. Mocht de Koning zich in de uitoefening van de bijzondere machten een ruimere verordenende bevoegdheid toeëigenen, dan zou Hij de bijzondere machten die Hem slechts voor een beperkte tijd zijn toegekend, op onwettige wijze verlengen.

In de onderstelling dat de Regering met artikel 5, derde lid, bijzondere sancties zou bedoelen in te stellen voor de niet-naleving van de bepalingen omtrent de aangifte ter verantwoording van het bedrag van de verschuldigde bijdragen, zou de Koning in het ontworpen bijzondere-machtenbesluit zelf

.../...

moeten bepalen in welke gevallen de sancties toepasselijk zijn, waarin zij bestaan en waarop zij betrekking hebben, en als het gaat om het betalen van geldsommen, hoeveel die dan bedragen. Vooral voor strafrechtelijke sancties is dat een bijzonder dwingende eis.

Het feit dat het ontworpen artikel 5 op de twee uiteengezette manieren kan worden uitgelegd, wijst op een gebrek aan overeenstemming tussen het tweede en het derde lid ervan. Het laatste lid kan bovendien in een zodanige betekenis worden verstaan dat het niet meer strookt met de beginselen die ten grondslag liggen aan de uitoefening van bijzondere machten door de Koning.

Om deze redenen moet de tekst van het ontworpen artikel 5 in zijn geheel worden herzien.

Subsidiair beoogt het ontworpen artikel 5, derde lid, de Koning ertoe te machtigen sancties te stellen op de "niet-naleving van de voorschriften" (la "non-observance des directives").

In de interne rechtsorde verstaat men onder het Franse woord "directives" (richtlijnen) voorschriften welke, op dezelfde voet als omzendbrieven of instructies, betrekking hebben op de uitvoering die binnen de administratie aan de geldende rechtsregels wordt gegeven, welke voorschriften tot doel hebben ervoor te zorgen dat de ambtenaren welke die regels moeten toepassen dit op gelijke wijze doen. Die voorschriften zijn alleen voor hen bindend en niet voor alle rechtstreeks of onrechtstreeks door de openbare sector bezoldigde personen. Er is geen reden om de niet-naleving ervan hier aan de orde te brengen.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS,

Madame : R. DEROY, greffier,

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.

De kamer was samengesteld uit

De H. : kamervoorzitter,
staatsraden,
Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.