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 18 juni 1987 door de Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 2 juli 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles, le 18 juin 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 2 juillet 1987 l'avis suivant :

I.

Artikel 1 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen heeft het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de plaatselijke en gewestelijke overheidsdiensten, opgericht overeenkomstig artikel 32 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, omgevormd tot Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, en deze laatste ten aanzien van zijn aangeslotenen belast met onder meer de inning en de invordering van de sociale zekerheidsbijdragen verschuldigd in uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Artikel 2 van voormelde wet van 1 augustus 1985 stelt ten behoeve van de nieuwe Rijksdienst een bijzondere vorm in van invordering van de bijdragen, de bijdrageopslagen, de verwijlintresten, enz.

Artikel 3 van dezelfde wet belast de Koning onder meer met het bepalen van de modaliteiten van de aangifte, de wijze van betaling, de desbetreffende termijnen en de sancties op de niet-naleving ervan; dit gebeurde bij koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van hoofdstuk I, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

.../...

Artikel 4 bepaalt dat volgens de door de Koning te bepalen regelen de bijdragen om de drie maanden worden gestort aan de verdelings- en uitbetalingsinstellingen voor wier rekening ze werden geïnd. Deze regelen werden vastgesteld bij artikel 19 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van hoofdstuk I, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

Artikel 6 van dezelfde wet bevat een regeling betreffende de verjaring van de schuldvorderingen van de Rijksdienst en van de tegen diezelfde dienst ingestelde terugvorderingen van niet verschuldigde bijdragen.

Artikel 8 ten slotte belast de Koning ermee "de bestaande wetsbepalingen te wijzigen of op te heffen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze sectie".

+

Voormelde bepalingen hebben dus niet voorzien in een bijzondere sociale-zekerheidsregeling voor de betrokken werknemers en hun werkgevers : ze gaan integendeel uit van de bestaande regeling, vervat in de sociale-zekerheidswet van 27 juni 1969, en zijn beperkt tot het instellen van een bijzonder systeem van inning van de bijdragen verschuldigd door de betrokken besturen en instellingen, en van aanzuivering van achterstallen (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. 1194 (1984-1985) nr. 1, blz. 2 en volgende).

.../...

II.

1. Het voor advies aan de Raad van State overgelegde ontwerp verwijst, wat zijn rechtsgrond betreft, naar het hierboven vermelde artikel 8 van de wet van 1 augustus 1985, dat de Koning ermee belast "de bestaande wetsbepalingen te wijzigen of op te heffen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze sectie".

2. Het ontwerp wijzigt de wet van 27 juni 1969 op tweeërlei wijze :

a) in sommige artikelen wil men, door de toevoeging van de woorden "onder voorbehoud van (lees : onverminderd) het bepaalde bij artikel 1, § 2, (respectievelijk) artikelen 1, § 2, en 3, 1°, en artikelen 1, § 2, en 3, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen", specifiëren dat laatstgenoemde wet in een bijzondere, mogelijk afwijkende regeling voorziet;

b) in artikel 44, § 1, (en niet "eerste lid" zoals artikel 5 van het ontwerp verkeerdelijk vermeldt) wil men, door de toevoeging van de woorden "of de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten", uitdrukkelijk stellen dat de in die paragraaf voorkomende bepalingen betreffende de uitkeringen welke geheel of gedeeltelijk worden geleverd met behulp van de door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid verstrekte middelen, ook gelden voor de uitkeringen gedaan met behulp van de door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten verstrekte middelen.

.../...

3. De onder a) vermelde wijzigingen, vervat in de artikelen 1 tot en met 4 van het ontwerp, zijn onnodig aangezien er geenszins kan worden gesproken van niet-overeenstemming tussen de bewuste bepalingen van respectievelijk de wet van 27 juni 1969 en die van 1 augustus 1985.

Zoals hierboven onder I reeds is uiteengezet voert de wet van 1 augustus 1985 een bijzondere regeling in voor het innen van de sociale zekerheidsbijdragen verschuldigd door een aantal provinciale en plaatselijke overheidsdiensten die afwijkt van de algemene regeling vervat in de wet van 27 juni 1969.

Wat de interpretatie en de toepasbaarheid van beide wetten betreft, kan geen betwisting bestaan, gelet op de regel "lex specialis derogat legi generali"; dit wil zeggen dat een bijzondere regeling (in casu de wet van 1 augustus 1985) primeert op de algemene (de wet van 27 juni 1969), zeker wanneer, zoals in onderhavig geval, die bijzondere regeling ook chronologisch na de algemene komt.

Het enige nut van de ontworpen aanvullingen zou er dus in bestaan de lezer van de wet van 27 juni 1969 erop te wijzen dat de wet van 1 augustus 1985 een bijzondere, afwijkende regeling bevat. Maar, in de eerste plaats, kan het opnemen in de wet van een dergelijke "wenk" niet worden beschouwd als "bestaande wetsbepalingen ... wijzigen ... om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze sectie". Voorts kan het procédé rechtsonzekerheid scheppen, in de mate namelijk dat de reeks "aanvullingen" niet volledig zou zijn en dat daardoor bij de lezer vragen kunnen

.../...

rijzen naar de rechtskracht van sommige andere bepalingen van de wet van 27 juni 1969 waarin de verwijzing naar de bijzondere bepalingen van de wet van 1 augustus 1985 niet is aangebracht.

4. De onder b) vermelde wijziging, vervat in artikel 5 van het ontwerp, komt neer op het van toepassing maken van artikel 44 van de wet van 27 juni 1969 op de uitkeringen welke met behulp van de door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten verstrekte middelen zijn geleverd.

Zoals hierboven onder I is aangestipt, gaat het in de wet van 1 augustus 1985 om het instellen van een bijzonder systeem van inning en invordering van de bijdragen verschuldigd door de provinciale en lokale overheidsdiensten en hun personeel. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt duidelijk dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest om aan de andere bestanddelen van de in de wet van 27 juni 1969 vervatte regeling te raken.

De aanpassing van artikel 44 van de wet van 27 juni 1969, zoals voorgesteld in het ontwerp, is dan ook de voor de hand liggende conclusie die volgt uit de wetsbepalingen waarbij aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten als inningsorganisme een deel van de taken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid is overgedragen. Die aanpassing kan derhalve rechtsgrond vinden in artikel 8 van de wet van 1 augustus 1985.

I.

L'article 1er de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales a transformé la Caisse spéciale pour allocations familiales des administrations locales et régionales, créée en vertu de l'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en un Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, et a chargé cet Office, à l'égard de ses affiliés, notamment de la perception et du recouvrement des cotisations de sécurité sociale dues en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

L'article 2 de la loi précitée du 1er août 1985 instaure en faveur du nouvel Office national une forme particulière de recouvrement des cotisations, des majorations de cotisations, des intérêts de retard, etc.

L'article 3 de la même loi charge le Roi notamment de fixer les modalités de la déclaration, le mode de paiement et les délais y afférents, ainsi que les sanctions qui frappent la non-observance de ces dispositions; le Roi s'est acquitté de cette mission par l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du chapitre Ier, section 1ère, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales.

.../...

L'article 4 dispose que, selon les règles spécifiques à déterminer par le Roi, les cotisations sont versées tous les trois mois aux organismes payeurs et aux organismes de répartition pour le compte desquels elles ont été perçues. Ces règles ont été fixées par l'article 19 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du chapitre Ier, section 1ère, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales.

L'article 6 de la même loi règle la prescription des créances de l'Office national et des actions intentées contre ledit Office en vue du recouvrement de cotisations indues.

L'article 8, enfin, charge le Roi "de modifier ou d'abroger les dispositions légales existantes, dans le but de les mettre en concordance avec les dispositions de cette section".

+

Les dispositions précitées n'ont donc pas prévu de régime particulier de sécurité sociale pour les travailleurs concernés et leurs employeurs : au contraire, elles partent du régime existant, contenu dans la loi de sécurité sociale du 27 juin 1969 et se limitent à l'instauration d'un système spécial de perception des cotisations dues par les administrations et organismes concernés, et d'apurement des arriérés (Chambre des Représentants, Doc. 1194 (1984-1985), n° 1, p. 2 et suiv.).

.../...

II.

1. Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat invoque comme fondement légal l'article 8, précité, de la loi du 1er août 1985, qui charge le Roi "de modifier ou d'abroger les dispositions légales existantes, dans le but de les mettre en concordance avec les dispositions de cette section".

2. Le projet modifie la loi du 27 juin 1969 d'une double manière :

a) dans certains articles, il entend spécifier, en ajoutant les mots "sous réserve (lire : sans préjudice) des dispositions de l'article 1er, § 2, (respectivement) des articles 1er, § 2,et 3, 1°, ainsi que des articles 1, § 2,et 3, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales", que cette loi prévoit un régime particulier, voire dérogatoire;

b) à l'article 44, § 1er,(et non "alinéa 1er", comme le mentionne erronément l'article 5 du projet) il entend disposer expressément, en ajoutant les mots "ou de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales", que les dispositions faisant l'objet de ce paragraphe, relatives aux prestations fournies en tout ou en partie à l'aide des ressources de l'Office national de sécurité sociale, s'appliquent également aux prestations fournies à l'aide des ressources mises à disposition par l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

.../...

3. Les références mentionnées au a) ci-dessus, qui figurent dans les articles 1 à 4 du projet, sont inutiles, car on ne peut nullement parler de discordance entre les dispositions visées des lois respectives des 27 juin 1969 et 1er août 1985.

Ainsi qu'il a déjà été exposé au I ci-dessus, la loi du 1er août 1985 instaure pour la perception des cotisations de sécurité sociale dues par certains services publics provinciaux et locaux, un régime particulier qui déroge au régime général de la loi du 27 juin 1969.

En ce qui concerne l'interprétation et l'applicabilité de ces deux lois, aucune contestation n'est possible, eu égard à la règle "lex specialis derogat legi generali"; cela veut dire qu'un régime particulier (en l'occurrence, la loi du 1er août 1985), prime la loi générale (la loi du 27 juin 1969), certainement lorsque, dans l'ordre chronologique, le régime particulier se situe après la loi générale, comme c'est le cas en l'espèce.

La seule utilité des ajouts projetés consisterait, dès lors, à indiquer au lecteur de la loi du 27 juin 1969 que la loi du 1er août 1985 contient un régime particulier et dérogatoire. Mais on ne peut, tout d'abord, considérer qu'insérer une telle "indication" dans la loi c'est "modifier ... les dispositions légales existantes dans le but de les mettre en concordance avec les dispositions de cette section". Ensuite, le procédé adopté peut créer l'insécurité juridique, notamment

.../...

dans la mesure où la série des "ajouts" ne serait pas complète, ce qui pourrait amener le lecteur à s'interroger sur la force juridique de certaines autres dispositions de la loi du 27 juin 1969 dans lesquelles la référence aux dispositions particulières de la loi du 1er août 1985 n'a pas été insérée.

4. La référence mentionnée au b), qui figure à l'article 5 du projet, équivaut à rendre l'article 44 de la loi du 27 juin 1969 applicable aux prestations fournies à l'aide des ressources mises à disposition par l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

Ainsi qu'il a été relevé au I ci-dessus, il s'agit, dans la loi du 1er août 1985, de l'instauration d'un régime particulier de perception et de recouvrement des cotisations dues par les services publics provinciaux et locaux et par leur personnel. Il apparaît clairement des travaux préparatoires de la loi que le législateur n'a jamais eu l'intention de toucher aux autres éléments constitutifs du régime de la loi du 27 juin 1969.

L'adaptation de l'article 44 de la loi du 27 juin 1969, telle qu'elle est proposée dans le projet, apparaît donc comme la conclusion qui se dégage tout naturellement des dispositions légales qui ont transféré à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, en tant qu'organisme percepteur, une partie des tâches de l'Office national de sécurité sociale. Elle peut dès lors trouver un fondement légal dans l'article 8 de la loi du 1er août 1985.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
G. SCHRANS,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :
toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.