KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DEBBELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e juli 1963 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 voorzien bij de wet van 10 juni 1937 houdende uitbreiding van de kindertoeslagen tot de werkgevers en tot de niet-loontrekkende arbeiders", heeft de 12e juli 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 6 juillet 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938, prévu par la loi du 10 juin 1937, qui étend les allocations familiales aux travailleurs non salariés", a donné le 12 juillet 1963 l'avis suivant :

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt, dat de rechtsvorderingen ingesteld tegen de kinderbijslagfondsen tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bijdragen verjaren na verloop van vijf jaar vanaf de datum van de betaling.

Deze bepaling wijkt af van artikel 2262 van het Burgerlijk Wetboek, volgens hetwelk de verjaringstermijn in de regel dertig jaar bedraagt.

In beginsel is de Koning ongetwijfeld niet bevoegd om van een wettelijke regeling af te wijken, zelfs niet indien hij met de uitvoering van een "kaderwet" is belast, tenzij de wetgever zelf er anders over beslist heeft.

Wat 's Konings bevoegdheid inzake de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen betreft, kan de bedoeling van de wetgever maar achterhaald worden door een grondige ontleding van de wet van 10 juni 1937 en de parlementaire voorbereiding ervan.

Dat de Koning terzake een zeer ruime bevoegdheid heeft, lijdt geen twijfel. Dit volgt duidelijk uit artikel 9 van de wet, waarvan het eerste lid bepaalt :

"Op de voordracht van de in raad vergaderde Ministers, zal de Koning de nodige maatregelen vaststellen om onder billijke voorwaarden, het bij deze wet ingevoerd stelsel voor kindertoeslagen te regelen".

.../...

Deze bepaling alleen volstaat echter niet om ertoe te besluiten, dat de Koning ook van een wettelijke regeling mag afwijken.

Het tweede lid van artikel 9 bepaalt echter, dat de Koning ook strafbepalingen mag voorschrijven, terwijl het derde lid aanvangt met de woorden : "Het organiek koninklijk besluit kan ook namelijk", waarna een opsomming volgt van te nemen maatregelen die normaal tot de bevoegdheid van de wetgever behoren en waarvan sommige een wijziging van de wet van 4 augustus 1930 tot voorwerp hebben.

Uit het geheel van deze bepalingen en inzonderheid uit het gebruik van het woord "namelijk", kan worden afgeleid, dat de wetgever er zich rekenschap van gaf, dat de inrichting van de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen ook tot zekere wijzigingen van bestaande wettelijke voorschriften aanleiding zou kunnen geven en dat die wijzigingen gebeurlijk op andere aangelegenheden zouden kunnen betrekking hebben dan die welke in het derde lid van artikel 9 uitdrukkelijk worden voorzien.

Dat de noodzakelijkheid om van wettelijke regelingen te kunnen afwijken aan de aandacht van de wetgever niet is ontsnapt, blijkt overigens ook uit de parlementaire voorbereiding.

De memorie van toelichting omschrijft de bevoegdheid van de Koning als volgt :

.../...

"Artikel 7 (dat artikel 9 van de wet is geworden) heeft betrekking op het organiek koninklijk besluit waarbij het zoëven geschetst regime in nauwkeurige en omstandige teksten zal vastgesteld en uitgebreid worden.

Daar die taak kies en meteen ingewikkeld is, is het noodzakelijk dat de Koning om ze te vervullen, over de ruimste vrijheid van handelen beschikt. Praktisch laat artikel 7 aan de Koning toe alle bepalingen, voorschriften en verbod uit te vaardigen welke hij zal nodig achten, zelfs indien zij normaal uitsluitend in de bevoegdheid van de wetgevende macht vielen voor zo ver, wel te verstaan, dat het gaat om het bij de ontworpen wet ingevoerd stelsel voor gezinsvergoedingen te organiseren. Alzo mag het organiek koninklijk besluit aan de bij de wet van 4 augustus 1930 vastgestelde regels wijzigingen toebrengen. Het zal zelfs, desnoods, afwijkingen van sommige bepalingen der ontworpen wet zelf mogen bevatten " (Kamer, 1936-1937, Gedr.Stuk, nr 56, blz. 10).

Deze interpretatie van 's Konings bevoegdheid werd tijdens de bespreking van het ontwerp nooit tegengesproken (zie onder meer het verslag van de Kamercommissie, - Kamer, 1936-1937, Gedr.Stuk, nr 129, blz. 10, - en de verklaring van de verslaggever tijdens de vergadering van 23 maart 1937 van de Kamer - Handelingen, 1936-1937, blz. 1148). Naar de commentaar van de memorie van toelichting werd zelfs uitdrukkelijk verwezen in het verslag van de Senaatcommissie en in een bij dit verslag gevoegde brief van de Minister van Sociale Voorzorg (Senaat, 1936-1937, Gedr. Stuk, nr 213, blz. 33 en 57).

.../...

Uit de tekst van de wet en de parlementaire voorbereiding kan derhalve worden afgeleid, dat de wetgever aan de Koning ook de bevoegdheid heeft willen geven van een wettelijke regeling af te wijken, indien zulks voor de goede werking van het kinderbijslagstelsel voor zelfstandigen noodzakelijk bleek.

Op grond van deze overwegingen kan dus wel worden aanvaard, dat de Koning een bijzondere verjaringstermijn kan vaststellen voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen.

Nu moet echter worden opgemerkt, dat artikel 7 van het ontwerp de verjaringstermijn alleen op vijf jaar brengt, wanneer de bijdrageplichtige onverschuldigd betaalde bijdragen terugvordert van het kinderbijslagfonds. Niets is daarentegen bepaald ten aanzien van de terugvordering door het kinderbijslagfonds van uitkeringen die het ten onrechte aan de particulier zou betaald hebben ; hier blijft de dertigjarige verjaringstermijn van het Burgerlijk Wetboek gelden.

Het ontwerp doet dus een opvallende ongelijkheid tussen het recht tot terugvordering van de kinderbijslagfondsen en dit van de particulieren ontstaan, en zulks ten nadele van deze laatsten.

Het komt de Regering toe te oordelen of deze ongelijkheid in overeenstemming kan worden gebracht met de eisen van billijkheid (Raad van State, 29 december 1958, VERBRUGGEN, nr 6771). Alleen wanneer aan die eisen is voldaan, is de ontworpen regeling wettig, aangezien artikel 9, eerste lid, van de wet van 10 juni 1937 uitdrukkelijk stelt, dat de Koning het kinderbijslagstelsel "onder billijke voorwaarden" regelt.

\+

\+ \+

Artikel 8 van het ontwerp wijzigt artikel 284 van het organiek besluit doordat aan de controleurs de bevoegdheid wordt gegeven inzage te nemen van de handelsregisters ter griffie van de handelsrechtbanken.

In dit verband moet worden opgemerkt, dat de wet van 3 juli 1956 op het handelsregister aan gelijk wie toelaat het handelsregister kosteloos te raadplegen. Krachtens artikel 33 van dezelfde wet kan bovendien iedereen ook het centraal handelsregister dat door de Minister van Middenstand wordt bijgehouden, kosteloos raadplegen.

Deze wet is weliswaar nog niet in werking getreden (zie artikel 53) en in het Parlement wordt thans een ontwerp tot wijziging van die wet besproken.

Indien dit ontwerp wordt goedgekeurd in de vorm zoals het door de Senaat is aangenomen, zal de wet echter uiterlijk de 1e september 1964 in werking treden (Kamer, Gedr.Stuk, 473 (1962-1963), nr 4, artikel 18, blz. 5). Volgens dat ontwerp blijft de mogelijkheid van kosteloze raadpleging van de inschrijvingen betreffende een bepaald persoon gehandhaafd. Bovendien wordt nog voorzien, dat de Koning de voorwaarden en modaliteiten kan bepalen, waaronder collectieve inlichtingen betreffende de inschrijvingen mogen worden medegedeeld of bekendgemaakt (idem artikel 17, blz. 15 ; zie ook Senaat, 1962-1963, Gedr. Stuk, nr 249). De bedoeling van deze bepaling is juist de taak te vergemakkelijken van "de instellingen die bevoegd zijn om deel te nemen aan de toepassing van de sociale wetten", omdat deze "er het grootste belang bij hebben de namen en adressen te kennen van de personen die gevraagd hebben in het handelsregister te worden ingeschreven of geschrapt" (Senaat, 1962-1963, Gedr.Stuk, nr 193, blz. 3).

.../...

De wetgever zelf werkt dus op dit ogenblik aan een algemene oplossing van het vraagstuk, dat in onderhavig ontwerp maar terloops wordt aangeraakt en gedeeltelijk kan worden geregeld.

In die omstandigheden verdient het aanbeveling artikel 8 weg te laten. In dat geval moet de Minister van Justitie dan ook niet meer worden betrokken bij het voorstellen, het uitvoeren en het ondertekenen van het besluit

\+

\+ \+

Volgens artikel 9 treden de artikelen 3, 4 en 5 op 1 juli 1963 in werking.

Artikel 3 kan nadelige gevolgen hebben voor de kinderen die gewoonlijk minder dan 183 dagen per jaar in het buitenland verblijven en die sinds 1 juli 1963 in een vreemd land verblijven of geweest zijn.

De artikelen 4 en 5 kunnen tot gevolg hebben, dat bepaalde zelfstandigen vanaf 1 juli 1963 hogere bijdragen moeten betalen.

In beide gevallen moet van de terugwerkende kracht worden afgezien.

\+

\+ \+

.../...

Wat de vorm van het ontwerp betreft, het tweede lid van de aanhef kan korter en eenvoudiger worden gesteld door de opsomming van alle wijzigende besluiten te vervangen door de verwijzing naar de artikelen die door dit ontwerp worden gewijzigd. Rekening houdend met de opmerking bij artikel 8 van het ontwerp, leze men die verwijzing als volgt : "... inzonderheid op artikel 23, eerste lid, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 juli 1956, en op de artikelen 76, 104, 150, eerste tot derde lid, 151 en 209".

L'article 7 du projet dispose que les actions intentées contre les caisses d'allocations familiales en répétition de paiement indu de cotisations se prescrivent par cinq ans à partir de la date du paiement.

Cette disposition déroge à la règle de la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 du Code civil.

En principe, le Roi n'a pas le pouvoir de déroger à une disposition légale, même lorsqu'il est chargé de l'exécution d'une "loi de cadre", à moins toutefois que le législateur en a décidé autrement.

Pour ce qui est de la compétence du Roi en matière d'allocations familiales pour travailleurs indépendants, seule une analyse approfondie du texte et des travaux préparatoires de la loi du 10 juin 1937 permet de déterminer quelles furent les intentions du législateur.

Il ne fait aucun doute que le Roi dispose en la matière d'un très large pouvoir, ainsi qu'il résulte clairement de l'article 9 de la loi, qui prévoit en son alinéa 1er :

"Le Roi, sur la proposition des Ministres réunis en conseil, arrêtera toutes dispositions nécessaires pour organiser dans des conditions équitables, le régime d'allocations familiales instauré par la présente loi".

.../...

A elle seule, cette disposition ne permet toutefois pas de conclure que le Roi peut déroger à une norme établie par la loi.

L'alinéa 2 de l'article 9 dispose cependant que le Roi peut prévoir des sanctions pénales, tandis que l'alinéa 3 débute par les mots "L'arrêté royal organique pourra aussi notamment", suivis d'une énumération de mesures à prendre qui relèvent normalement de la compétence du législateur et dont certaines ont pour objet une modification de la loi du 4 août 1930.

De l'ensemble de ces dispositions, plus particulièrement de l'emploi du mot "notamment", il est permis d'inférer que le législateur s'est rendu compte que l'organisation du régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants pourrait conduire à certaines modifications de dispositions légales existantes et que, le cas échéant, ces modifications pourraient intéresser d'autres matières que celles qui sont expressément prévues à l'alinéa 3 de l'article 9.

Les travaux préparatoires révèlent du reste, eux aussi, que la nécessité de ménager la possibilité de déroger à des dispositions de lois n'a pas échappé à l'attention du législateur.

L'exposé des motifs définit le pouvoir du Roi en ces termes :

.../...

"L'article 7 (qui est devenu l'article 9 de la loi) est relatif à l'arrêté royal organique par quoi le régime qui vient d'être esquissé sera traduit et développé en textes précis et détaillés.

Cette tâche étant à la fois délicate et complexe, il est indispensable que le Roi dispose, pour l'accomplir, de la latitude la plus étendue. Pratiquement, l'article 7 permet au Roi d'établir toutes les dispositions, prescriptions et défenses qu'il jugera nécessaires, alors même que, normalement, elles seraient du ressort exclusif du pouvoir législatif, pour autant bien entendu, qu'il s'agisse d'organiser le régime d'allocations familiales instauré par la loi projetée. L'arrêté royal organique pourra, par exemple, apporter des modifications aux règles établies par la loi du 4 août 1930. Il pourra même, au besoin, contenir des dérogations à certaines dispositions de la loi projetée elle-même". (Chambre, 1936-1937, Doc. parl., n° 56, p. 10).

Cette interprétation du pouvoir attribué au Roi n'a jamais été contesté au cours de la discussion du projet (voyez entre autre le rapport de la commission de la Chambre-Chambre 1936-1937, Doc.parl., n° 129, p.10, - et la déclaration faite par le rapporteur en séance de la Chambre du 23 mars 1937 - Annales 1936-1937, p.1148). Le rapport de la commission du Sénat et la lettre du Ministre de la Prévoyance sociale y annexée, se réfèrent d'ailleurs expressément au commentaire donné dans l'exposé des motifs (Sénat, 1936-1937, Doc. parl., n° 213, pp. 33 et 57).

.../...

Il est dès lors permis de déduire du texte de la loi et des travaux préparatoires que le législateur a entendu donner au Roi aussi le pouvoir de déroger à un régime légal lorsque le bon fonctionnement du régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants paraît l'exiger.

Partant de ces considérations, il peut admettre que le Roi est habilité à fixer un délai de prescription particulier pour la répétition de sommes indûment payées.

Il y a toutefois lieu d'observer que l'article 7 du projet ne fixe le délai de prescription, à cinq ans que pour le seul cas où c'est l'assujetti qui agit en répétition de paiement indu à charge de la caisse d'allocations familiales. En revanche, rien n'est prévu en ce qui concerne la répétition, par la caisse d'allocations familiales, de prestations que celle-ci aurait indûment octroyées à des particuliers. L'action reste soumise à la prescription trentenaire du Code civil.

Le projet crée ainsi une inégalité flagrante entre le droit de répétition des caisses d'allocations familiales et celui des particuliers, et ce au détriment de ces derniers.

Il appartient au Gouvernement d'apprécier si cette inégalité peut se concilier avec les exigences de l'équité (Conseil d'Etat, 29 décembre 1958, VERBRUGGEN, n° 6771). C'est à cette seule condition que la réglementation projetée échappera au reproche d'illégalité puisqu'aussi bien l'article 9, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1937 dispose expressément que le Roi arrête le régime des allocations familiales "dans des conditions équitables".

\+

\+ \+

.../...

L'article 8 du projet modifie l'article 284 de l'arrêté organique en ce qu'il donne aux contrôleurs le pouvoir de consulter les registres du commerce aux greffes des tribunaux de commerce.

A cet égard, il y a lieu d'observer que la loi du 3 juillet 1956 sur le registre du commerce autorise quiconque à consulter gratuitement le registre du commerce. En vertu de l'article 33 de la même loi, toute personne peut aussi consulter gratuitement le registre central du commerce, qui est tenu par le Ministre des Classes moyennes.

Sans doute, cette loi n'est-elle pas encore entrée en vigueur (voy. article 53)et un projet de loi modificatif est-il actuellement en discussion au Parlement.

Si ledit projet est approuvé dans la forme où le Sénat l'a voté, la loi entrera cependant en vigueur au plus tard le 1er septembre 1964 (Chambre, Doc. Parl. 473 (1962-1963) n°4, article 18, p. 5). Aux termes de ce projet, la faculté de consultation gratuite des inscriptions concernant une personne déterminée, est maintenue. Il est en outre prévu que le Roi détermine dans quelles conditions et selon quelles modalités les renseignements collectifs concernant les inscriptions peuvent être communiqués ou publiés (id. article 17, p. 15; voy. aussi Sénat, 1962-1963 Doc. Parl. , n° 249). L'objet de cette disposition est précisément de faciliter la tâche des "organismes habilités à participer à l'application des lois sociales", parce que "ceux-ci ont le plus grand intérêt à connaître les noms et adresses des personnes ayant requis leur immatriculation ou leur radiation" (Sénat, 1962-1963, Doc. Parl. , n° 193, p.3).

Le législateur lui-même s'emploie donc actuellement à trouver une solution générale au problème, que le présent projet ne fait qu'effleurer et ne peut que partiellement résoudre.

Dans ces conditions, il serait souhaitable d'omettre l'article 8. Le Ministre de la Justice ne doit dès lors plus être associé à la présentation et à l'exécution de l'arrêté, ni contresigner celui-ci.

\+

\+ +

Aux termes de l'article 9, les articles 3, 4 et 5 entrent en vigueur le 1er juillet 1963.

L'article 3 peut avoir des conséquences préjudiciables pour les enfants qui passent habituellement à l'étranger moins de 183 jours par an et qui résident ou ont séjourné hors du Royaume depuis le 1er juillet 1963.

Les articles 4 et 5 risquent d'imposer à certains travailleurs indépendants des cotisations plus élevées à partir du 1er juillet 1963.

Dans les deux cas, il s'indique de renoncer à la rétroactivité envisagée.

\+

\+ +

.../...

En ce qui concerne la forme du projet, l'alinéa 2 du préambule serait rédigé de manière plus simple et plus succincte si l'énumération des arrêtés de modification était remplacée par une référence aux articles modifiés par le présent projet. Compte tenu de l'observation relative à l'article 8 du projet, cette référence pourrait être rédigée comme suit : "... notamment l'article 23, alinéa 1er, modifié par l'arrêté royal du 24 juillet 1956, et les articles 76, 104, 150, alinéas 1er à 3, 151 et 209".

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs:	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H.BUCH, G.VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F.DUCHENE, G.VANHECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.LENAERTS, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M.H.LENAERTS, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(get.) F.LEPAGE.