KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.528/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 november 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 3, eerste en vierde lid, en 9, tweede en vierde lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, en tot wijziging van artikel 39 van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen", heeft op 10 januari 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.528/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 13 novembre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 3, alinéas 1er et 4, et 9, alinéas 2 et 4, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, et modifiant l'article 39 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants", a donné le 10 janvier 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de reglementering inzake diverse sectoren van de sociale zekerheid voor werknemers aan te passen aan sommige bepalingen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde.

Het ontwerp beoogt tevens een wijziging aan te brengen met betrekking tot de stuiting van de verjaringstermijn voor rechtsvorderingen inzake gezinsbijslagen voor zelfstandigen (artikel 8 van het ontwerp).

2. De ontworpen regeling heeft een gediversifieerde rechtsgrond waaraan wordt gerefereerd in de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp. In dat verband moeten niettemin de volgende opmerkingen worden gemaakt.

2.1. In het achtste lid van de aanhef wordt onder meer verwezen naar artikel 3, vierde lid, van de genoemde wet van 11 april 1995, waarin weliswaar wordt bepaald dat de instellingen van sociale zekerheid de betrokken inlichtingen kosteloos en binnen een termijn van vijfenveertig dagen aan de sociaal verzekerde moeten verstrekken, doch waarin geen enkele bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de Koning.

Artikel 3, vierde lid, van de wet van 11 april 1995 kan niettemin worden geacht de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond te strekken indien men die bepaling leest in samenhang met artikel 24, eerste lid, van dezelfde wet, dat de Koning bevoegd maakt in de desbetreffende wetten en "verordeningen" [1] de nodige wijzigingen aan te brengen en de opheffingen te verrichten teneinde de bepalingen ervan in overeenstemming te brengen met de wet van 11 april 1995.

---

(1) Onder "verordeningen" in de zin van artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 dienen ook besluiten te worden begrepen zoals de ontworpen regeling die beoogt te wijzigen (zie Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 353/1, 8, waar de term "reglementering" wordt gebruikt).

Ook artikel 24, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 strekt de ontworpen regeling derhalve tot rechtsgrond [2].

2.2. Het ontworpen artikel 21quinquies, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (artikel 3 van het ontwerp), voorziet in een vergoeding voor de afgifte van een kopie van een bestuursdocument. De Koning vindt daartoe rechtsgrond in artikel 3, vijfde en zesde lid, van de wet van 11 april 1995, naar luid waarvan Hij de gevallen bepaalt waarin informatieverstrekking aanleiding geeft tot het innen van een recht en Hij vaststelt hoeveel die rechten bedragen en onder welke voorwaarden en op welke wijze deze verschuldigd zijn.

2.3. Artikel 8, 1°, van het ontwerp strekt ertoe artikel 39, derde lid, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen, te vervangen. De vervanging houdt in dat de oorzaken worden gewijzigd van de stuiting van de verjaringstermijn van de vorderingen tot betaling van de uitkeringen.

Het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat voor artikel 8, 1°, van het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 1 en 7 van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen.

Artikel 1 van de wet van 29 maart 1976 draagt de Koning op om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de regeling vast te stellen van de gezinsbijslag bedoeld in het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. Tevens wordt hem de bevoegdheid verleend om, eveneens bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een bijkomende tegemoetkoming in te stellen ten voordele van de zelfstandigen die gerechtigd zijn op kinderbijslag.

---

(2) In zoverre het ontwerp koninklijke besluiten wijzigt door erin verplichtingen over te nemen die in de wet van 11 april 1995 worden vermeld (zie de artikelen 4 en 5 van het ontwerp), kan het ook worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 24, eerste lid, van dezelfde wet.

.../...

Luidens artikel 7 van de wet van 29 maart 1976 bepaalt de Koning "de verjaringstermijnen voor de rechtsvorderingen die strekken tot het bekomen van de betaling van de gezinsbijslag of de terugbetaling van de ten onrechte uitbetaalde gezinsbijslag".

Vraag is of de aangehaalde artikelen 1 en 7 van de wet van 29 maart 1976 effectief rechtsgrond bieden voor artikel 8, 1°, van het ontwerp, ermee rekening houdend dat in met name artikel 7 van de wet aan de Koning de opdracht wordt gegeven "verjaringstermijnen" te bepalen, doch dat hem in geen van de beide artikelen van de wet uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt verleend om ook de oorzaken van de stuiting van de betrokken verjaringstermijn vast te stellen. De oorzaken die de verjaring stuiten vormen nochtans het voorwerp van een apart hoofdstuk in het Burgerlijk Wetboek [3], waarvan in het verleden - ook in aangelegenheden van sociale zekerheid - weliswaar al is afgeweken, doch die afwijking is dan veelal bij wet of wetskrachtig besluit gebeurd [4].

In het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 26 september 1975 heeft uitgebracht over het ontwerp van wet dat de wet van 29 maart 1976 is geworden, werd gesteld :

> "Mocht het tot de bedoeling van de Regering behoren in het uitvoeringsbesluit strafbepalingen, maatregelen van toezicht waarbij aan wettelijk beschermde individuele rechten wordt geraakt of bepalingen waarbij wat betreft het recht op gezinsbijslag van het gemeen recht inzake verjaring wordt afgeweken op te nemen, dan zou ofwel de bevoegdheidsopdracht aan de Koning als bedoeld in artikel 1, in die zin moeten worden aangevuld, ofwel in bedoelde bepalingen in deze ontwerpwet zelf moeten worden voorzien" [5].

Als gevolg van de aangehaalde opmerking van de Raad van State werd, wat de verjaring van de rechtsvorderingen inzake de betaling of de terugbetaling van de

---

(3) Artikelen 2242 e.v. van het Burgerlijk Wetboek.

(4) Zie b.v. de wijziging van artikel 16 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen bij de wet van 3 december 1984 en de bespreking daarvan in A. LINDEMANS, Verjaring in het sociale-zekerheidsrecht, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 135-136.

(5) Parl. St., Kamer, 1975-76, nr. 721/1, 5.

.../...

gezinsbijslag betreft, het bepaalde in het huidige artikel 7 aan het wetsontwerp toegevoegd.

In de memorie van toelichting werd met betrekking tot artikel 7 onder meer het volgende verklaard :

> "Dit artikel vult de bevoegdheidsopdracht aan de Koning als bedoeld in artikel 1 aan in die zin dat het toelaat in het uitvoeringsbesluit bepalingen op te nemen die, wat de verjaring betreft, afwijken van het gemeen recht" [6].

In het verslag van de bevoegde Senaatscommissie kan onder meer worden gelezen :

> "Een lid vraagt of er een afzonderlijk koninklijk besluit zal genomen worden ter uitvoering van artikel 7 van het ontwerp en waarom de bepalingen van artikel 7 niet in artikel 1 werden opgenomen.
>
> De Minister verklaart dat men alles eventueel in artikel 1 had kunnen onderbrengen. Nochtans heeft hij een meer gedetailleerd schema willen voorstellen. Bovendien werd artikel 7 ingelast, overeenkomstig het advies van de Raad van State. In het uitvoeringsbesluit dat zal worden genomen, zullen dus de beschikkingen betreffende de verjaring voorkomen" [7].

In het verslag van de bevoegde Kamercommissie wordt met betrekking tot artikel 7 onder meer de volgende verduidelijking gegeven :

> "Artikel 7 stelt wellicht de eenvoudigste formule voor met het oog op een harmonieuze reglementering inzake verjaring.
>
> Het is in het Belgisch recht weinig gebruikelijk de Uitvoerende Macht bevoegdheid te verlenen tot het nemen van besluiten die inzake verjaring afwijken van het gemeen recht. Toch kan een lid instemmen met artikel 7, op voorwaarde dat voornoemde bevoegdheid door de Uitvoerende Macht aangewend wordt met het oog op een harmonieuze reglementering inzake verjaring" [8].

Dat, tot slot, ook specifiek het aspect "stuiting" bij de parlementaire bespreking werd betrokken, blijkt uit de volgende verklaring van de bevoegde Minister :

---

(6) Parl. St., Kamer, 1975-76, nr. 721/1, 3.

(7) Parl. St., Senaat, 1975-76, nr. 820/2, 5-6.

(8) Parl. St., Kamer, 1975-76, nr. 721/3, 5.

"Ten slotte volstaat het niet een verjaringstermijn te bepalen, maar zal ook de thans geldende speciale bepaling hernomen worden waarin voorzien wordt dat een door de betrokkene aan zijn kas gerichte aanvraag tot kinderbijslag de verjaring stuit" [9].

Uit wat voorafgaat volgt dat de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 maart 1976 er doet van blijken dat, eensdeels, de bevoegdheidsopdracht in artikel 7 moet worden gelezen in samenhang met die in artikel 1 en dat, anderdeels, het de bedoeling van de wetgever is geweest om aan de Koning een ruime machtiging te geven om in van het gemeen recht afwijkende bepalingen te voorzien inzake verjaring, hieronder mede begrepen het regelen van de oorzaken van de stuiting van de verjaringstermijn.

De artikelen 1 en 7 van de wet van 29 maart 1976 bieden derhalve voldoende rechtsgrond voor artikel 8, 1°, van het ontwerp. Niettemin kan de regering ter overweging worden gegeven om die rechtsgrond, ter wille van de rechtszekerheid, duidelijker tot uiting te brengen in artikel 7 van de wet van 29 maart 1976, wat uiteraard een wetgevend initiatief noodzakelijk maakt.

2.4. Luidens de tweede zin van artikel 19 van het ontwerp gaat "de termijn zoals bepaald in artikel 10, eerste lid, van de wet (...) pas in op de datum dat de HVKZ de aanvraag heeft ontvangen". Deze bepaling is niet in overeenstemming met artikel 9, vierde lid, van de wet van 11 april 1995, aangezien erin wordt afgeweken van het principe volgens hetwelk de aanvraag die is ingediend bij een niet bevoegde instelling, wat de datum betreft wordt gevalideerd op de datum van de indiening, zij het onder de voorwaarden en de nadere regels vastgesteld door de Koning.

Dezelfde opmerking dient te worden gemaakt bij de tweede zin van artikel 24 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

(9) Ibid., 6.

1. Ermee rekening houdend dat het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit er onder meer toe strekt de reglementering inzake diverse sectoren van de sociale zekerheid voor werknemers aan te passen aan sommige bepalingen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, zou het aanbeveling verdienen dat die aanpassing op een redactioneel en terminologisch zo uniform mogelijke wijze zou gebeuren in de diverse socialezekerheidssectoren die in het ontwerp worden beoogd. De stellers van het ontwerp doen er goed aan de redactie en de terminologie van de diverse bepalingen van het ontwerp vanuit die bekommernis aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en zo nodig meer eenvormig te maken, zonder daarbij uiteraard afbreuk te doen aan de specificiteit van de betrokken sectoren.

2. Het ontwerp wordt ingedeeld in titels. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt wordt die indeling beter vervangen door een indeling in hoofdstukken.

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp is onvolledig, al was het maar omdat erin geen melding wordt gemaakt van sommige artikelen van de wet van 11 april 1995 die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken.

Het ware derhalve beter om het opschrift te redigeren als volgt :

"Ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van sommige bepalingen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen".

Aanhef

1. De wetten en wetskrachtige besluiten waarnaar wordt verwezen in het eerste tot het vierde lid en in het zesde en het zevende lid van de aanhef strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond en worden er niet door gewijzigd. De vermelding van de betrokken

wetten en wetskrachtige besluiten in de aanhef is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De genoemde leden worden bijgevolg beter geschrapt.

Ook de verwijzing naar de koninklijke besluiten van 24 oktober 1936 (negende lid), 20 mei 1976 (twaalfde lid) en 19 december 1997 (twintigste lid) kan om de voormelde reden worden geschrapt.

2. Rekening houdend met wat is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men het achtste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd als volgt :

"Gelet op de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, inzonderheid op de artikelen 3, 4 en 9, gewijzigd bij de wet van 25 juni 1997, en op artikel 24;".

3. In de Nederlandse tekst van het achttiende lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, waarin wordt verwezen naar een koninklijk besluit van 24 november 1997, schrijve men "... tot invoering van het 'handvest' van de sociaal verzekerde, ..." in plaats van "... tot uitvoering van het 'handvest' van de sociaal verzekerde, ...".

Dezelfde correctie dient te worden aangebracht in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp.

4. In de Nederlandse tekst van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers vervange men het woord "septembre" door het woord "september".

5. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting als volgt :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 26 oktober 2001;".

6. Men passe de redactie van het lid van de aanhef dat onmiddellijk volgt op de verwijzing naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting aan als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;".

Artikel 3

1. In tegenstelling tot wat het geval is in de Nederlandse tekst, waarin van "inlichtingen" melding wordt gemaakt [10], worden in de Franse tekst van het ontworpen artikel 21quinquies van het koninklijk besluit van 21 december 1967 de termen "information" en "renseignements" gebruikt. Deze terminologische diversiteit wordt best vermeden : zoals in de Nederlandse tekst zou derhalve ook in de Franse tekst van de ontworpen bepaling slechts één term mogen worden gebruikt.

Eenzelfde opmerking kan bij de Franse tekst van nog diverse andere bepalingen van het ontwerp worden gemaakt, zoals onder meer bij die van het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 november 1997 tot uitvoering voor de beroepsziekteverzekering in de private sector, van sommige bepalingen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde (artikel 11 van het ontwerp) en bij die van artikel 21 van het ontwerp.

2.1. In het ontworpen artikel 21quinquies, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 wordt in de Nederlandse tekst beter geschreven : "Deze

(10) Zie nochtans de opmerking onder 2.2.

inlichtingen worden verstrekt binnen een termijn van vijfenveertig dagen, ..." in plaats van "Deze inlichting moet worden verstrekt binnen een termijn van 45 dagen, ..." [11].

In de Franse tekst schrijve men : "Cette information (term te bepalen, cf. punt 1) est fournie dans un délai de quarante-cinq jours, ..." in plaats van "Cette information doit être fournie dans un délai de 45 jours, ...".

2.2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 21quinquies, § 2, tweede lid, worden de woorden "Die informatie is" ter wille van de uniformiteit beter vervangen door de woorden "Deze inlichtingen zijn".

Artikel 8

In artikel 8, 2°, van het ontwerp wordt het geval beoogd waarin een aanvraag of klacht door de verzoeker wordt ingediend bij een onbevoegde instelling, die deze toezendt aan de bevoegde instelling. De eerstgenoemde instelling dient de datum van ontvangst van de aanvraag of de klacht mee te delen aan de tweede instelling met het oog op het bepalen van de aanvang van de verjaringstermijn.

In de ontworpen bepaling onder artikel 8, 2°, van het ontwerp, zou het betrokken geval duidelijker moeten worden omschreven, wat impliceert dat eerst melding wordt gemaakt van de toezending van de aanvraag of klacht aan een onbevoegde instelling en pas daarna van de toezending van de aanvraag of de klacht door de onbevoegde instelling aan de bevoegde instelling.

Artikel 13

(11) In een normatieve tekst gebruike men in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te", aangezien de verplichting reeds uit de normatieve tekst zelf voortvloeit. Daarenboven dient erop te worden gelet dat, ingeval getallen worden aangegeven, zulks voluit in letters gebeurt en niet in cijfers, tenzij het om b.v. jaartallen gaat. Het ontworpen artikel 21quinquies, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967, doch ook nog andere bepalingen van het ontwerp, dienen in het licht van deze legistieke voorschriften te worden aangepast.

Men schrijve op het einde van de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 13 van het ontwerp : "..., wordt vervangen als volgt :" in plaats van "..., wordt vervangen door het volgende lid :".

Artikel 16

Wordt, zoals in dit advies is gesuggereerd, het ontwerp in hoofdstukken en niet in titels ingedeeld, dan dient de redactie van de inleidende zin van artikel 16 van het ontwerp te worden aangepast als volgt :

"Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder :".

Ook de redactie van de inleidende zin van artikel 20 van het ontwerp dient op die wijze te worden aangepast.

Artikel 17

Een normatieve bepaling wordt, zoals gebruikelijk is, eerst ingedeeld met 1°, 2°, 3°, enz., en pas bij een verdere onderverdeling met a), b), c), enz. Men vervange in artikel 17 van het ontwerp derhalve de "a)", "b)" en "c)" door respectievelijk "1°", "2°" en "3°".

Artikel 28

Tenzij er een bijzondere reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 28 uit het ontwerp te worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend adapter la réglementation relative à divers secteurs de la sécurité sociale des travailleurs salariés à certaines dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social.

Le projet vise en outre à apporter une modification concernant l'interruption du délai de prescription des actions en matière de prestations familiales des travailleurs indépendants (article 8 du projet).

2. Les règles en projet trouvent leur fondement légal dans de multiples dispositions visées au préambule du projet soumis pour avis. Il y a lieu, à cet égard, de faire cependant les observations suivantes.

2.1. Le huitième alinéa du préambule renvoie notamment à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1995 précitée, qui prévoit certes que les institutions de sécurité sociale sont tenues de fournir à l'assuré social l'information concernée à titre gratuit et dans un délai de quarante-cinq jours, mais ne comporte toutefois aucune délégation de compétence au Roi.

L'article 3, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1995 peut néanmoins être réputé contribuer au fondement légal des règles en projet, à condition de lire cette disposition en combinaison avec l'article 24, alinéa 1er, de la même loi, qui habilite le Roi à apporter aux dispositions légales et "réglementaires" [1] concernées, les modifications et abrogations nécessaires afin de les mettre en concordance avec les dispositions de la loi du 11 avril 1995.

---

(1) Par "dispositions réglementaires" au sens de l'article 24, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995, il faut également entendre les arrêtés tels que ceux que les règles en projet entendent modifier (voir Doc. parl., Chambre, S.E., 1991-92, n° 353/1, 8, où il est fait usage du terme "réglementation").

L'article 24, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995 procure dès lors également un fondement légal aux règles en projet [2].

2.2. L'article 21quinquies, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant réglement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (article 3 du projet), subordonne la délivrance d'une copie d'un document administratif à la perception d'une rétribution. Le Roi trouve le fondement légal requis à cet effet à l'article 3, alinéas 5 et 6, de la loi du 11 avril 1995, selon lequel le Roi détermine les cas dans lesquels l'information donne lieu à la perception de droits et fixe le montant, les conditions et les modalités de cette débition.

2.3. L'article 8, 1°, du projet a pour objet de remplacer l'article 39, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants. Ce remplacement implique une modification des causes de l'interruption du délai de prescription des actions en paiement des prestations.

Il ressort du cinquième alinéa du préambule que le fondement légal de l'article 8, 1°, du projet est recherché dans les articles 1er et 7 de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants.

L'article 1er de la loi du 29 mars 1976 confie au Roi le soin d'établir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le régime des prestations familiales visé par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et l'habilite à créer, également par arrêté délibéré en Conseil des ministres, une allocation supplémentaire pour les travailleurs indépendants qui ont droit aux allocations familiales.

Selon l'article 7 de la loi du 29 mars 1976, le Roi fixe "les délais de prescription des actions tendant à obtenir le paiement des prestations familiales ou le remboursement des prestations familiales payées indûment".

---

(2) Dans la mesure où le projet modifie des arrêtés royaux en y reproduisant des obligations prévues dans la loi du 11 avril 1995 (voir les articles 4 et 5 du projet), il peut également être réputé puiser son fondement légal à l'article 24, alinéa 1er, de la même loi.

La question est de savoir si les articles 1er et 7 précités de la loi du 29 mars 1976 procurent effectivement un fondement légal à l'article 8, 1°, du projet, étant donné que l'article 7, en l'occurrence, de la loi charge le Roi de fixer les "délais de prescription", alors qu'aucun des deux articles de la loi l'autorise expressément à déterminer aussi les causes de l'interruption du délai de prescription concerné. Ces dernières font pourtant l'objet d'un chapitre distinct du Code civil [3], auquel il a certes déjà été dérogé par le passé - y compris en matière de sécurité sociale-, mais généralement par la voie d'une loi ou d'un arrêté ayant force de loi [4].

Dans l'avis qu'il a donné le 26 septembre 1975 sur un projet de loi devenu la loi du 29 mars 1976, le Conseil d'Etat, section de législation, a souligné que :

> "S'il entrait dans l'intention du Gouvernement d'inscrire dans l'arrêté d'exécution des dispositions pénales, des mesures de surveillance qui touchent à des droits individuels légalement protégés ou des dispositions qui, en ce qui concerne le droit aux prestations familiales, dérogent au droit commun de la prescription, il y aurait lieu ou bien de compléter dans ce sens l'habilitation donnée au Roi à l'article 1er ou bien d'inclure ces dispositions dans la loi en projet même" [5].

Consécutivement à cette observation du Conseil d'Etat, les dispositions figurant à l'actuel article 7 ont été ajoutées au projet de loi pour ce qui concerne la prescription des actions en paiement ou en remboursement des prestations familiales.

L'exposé des motifs contenait notamment les précisions suivantes au sujet de l'article 7 :

---

(3) Articles 2242 et suivants du Code civil.

(4) Voir, à titre d'exemple, la modification apportée à l'article 16 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants par la loi du 3 décembre 1984 et l'analyse qui en est faite dans A. LINDEMANS, "Verjaring in het sociale-zekerheidsrecht", Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 135-136.

(5) Doc. parl., Chambre, 1975-76, n° 721/1, 5.

"Cet article complète l'habilitation donnée au Roi à l'article 1er en ce sens qu'il permet d'inscrire dans l'arrêté d'exécution des dispositions qui, en ce qui concerne la prescription, dérogent au droit commun" [6].

Dans le rapport émis par la Commission compétente du Sénat, on peut notamment lire :

"Un membre demande s'il y aura un arrêté royal d'exécution distinct pour l'article 7 et pourquoi les dispositions de cet article n'ont pas été intégrées dans l'article 1er.

Le Ministre déclare que l'on aurait éventuellement pu tout regrouper à l'article 1er. Il a toutefois voulu présenter un schéma plus détaillé. En outre, l'article 7 a été inséré conformément à l'avis du Conseil d'État. L'arrêté d'exécution qui sera pris contiendra donc les dispositions relatives à la prescription" [7].

Le rapport de la Commission compétente de la Chambre précise notamment à propos de l'article 7 que :

"L'article 7 propose vraisemblablement la formule la plus simple en vue de parvenir à une réglementation harmonieuse en matière de prescription.

Il est peu courant en droit belge de conférer à l'Exécutif le pouvoir de prendre des arrêtés s'écartant du droit commun en matière de prescription. Néanmoins, un membre a déclaré pouvoir marquer son accord sur l'article 7 à la condition que l'Exécutif use de ce pouvoir pour instaurer une réglementation harmonieuse en matière de prescription" [8].

Pour terminer, la déclaration suivante du ministre compétent montre que l'aspect "interruption" a lui aussi été abordé de manière spécifique au cours du débat parlementaire :

"Enfin, il ne suffit pas de fixer un délai de prescription; il faudra également reprendre la disposition actuellement en vigueur prévoyant qu'une demande d'allocations familiales adressée par l'intéressé à sa caisse interrompt la prescription" [9].

---

(6) Doc. parl., Chambre, 1975-76, n° 721/1, 3.

(7) Doc. parl., Sénat, 1975-76, n° 820/2, 5-6.

(8) Doc. parl., Chambre, 1975-76, n° 721/3, 5.

(9) Ibid., 6.

Il s'ensuit que les travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1976 attestent, d'une part, que la délégation dont il est question à l'article 7 doit se lire en combinaison avec celle prévue à l'article 1er, et d'autre part, que le voeu du législateur était de donner au Roi une délégation étendue lui permettant d'adopter des dispositions en matière de prescription qui dérogent au droit commun, ce qui inclut la faculté d'édicter des règles relatives aux causes d'interruption du délai de prescription.

Les articles 1er et 7 de la loi du 29 mars 1976 procurent dès lors un fondement légal suffisant à l'article 8, 1°, du projet. Afin d'assurer la sécurité juridique, il peut néanmoins être suggéré au gouvernement de préciser ce fondement légal à l'article 7 de la loi du 29 mars 1976, ce qui requiert évidemment une initiative législative.

2.4. Selon la deuxième phrase de l'article 19 du projet, "le délai, tel que déterminé à l'article 10, alinéa 1er, de la loi, ne prend cours qu'à la date à laquelle la CSPM a reçu la demande". Cette disposition n'est pas conforme à l'article 9, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1995 puisqu'elle déroge au principe selon lequel la demande introduite auprès d'une institution incompétente est - quant à la date - validée à la date d'introduction, mais dans les conditions et suivant les modalités fixées par le Roi.

La deuxième phrase de l'article 24 du projet appelle une observation identique.

EXAMEN DU TEXTE

Observations préalables

1. Etant donné que le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend notamment à adapter la réglementation relative à divers secteurs de la sécurité sociale des travailleurs salariés à certaines dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, il est recommandé de réaliser cette adaptation de la manière la plus uniforme possible du point de vue rédactionnel et terminologique dans les différents secteurs de la sécurité sociale envisagés par le projet. Les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer la formulation des différentes dispositions du projet et la terminologie qui y est employée et, le cas échéant, d'en améliorer l'uniformité, tout en respectant évidemment la spécificité des secteurs concernés.

.../...

2. Le projet est divisé en titres. D'un point de vue légistique, mieux vaudrait remplacer cette division par une division en chapitres.

Intitulé

L'intitulé du projet est incomplet, ne fût-ce que parce qu'il omet de citer certains articles de la loi du 11 avril 1995 dans lesquels les règles en projet puisent leur fondement légal.

Mieux vaudrait, dès lors, rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet d'arrêté royal portant exécution de certaines dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social et modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants".

Préambule

1. Les lois et arrêtés ayant force de loi visés dans les premier à quatrième, sixième et septième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement légal au projet et ne sont pas modifiés par celui-ci. La bonne intelligibilité des règles en projet ne requiert pas davantage de citer dans le préambule les lois et arrêtés ayant force de loi concernés. Mieux vaudrait par conséquent supprimer les alinéas précités.

La référence aux arrêtés royaux des 24 octobre 1936 (neuvième alinéa), 20 mai 1976 (douzième alinéa) et 19 décembre 1997 (vingtième alinéa) pourra être supprimée pour la même raison.

2. Compte tenu des observations émises au sujet du fondement légal du projet, on rédigera comme suit le huitième alinéa du préambule du projet soumis pour avis :

"Vu la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, notamment les articles 3, 4 et 9, modifiés par la loi du 25 juin 1997, et l'article 24;".

3. Dans le texte néerlandais du dix-huitième alinéa du préambule du projet soumis pour avis, qui vise un arrêté royal du 24 novembre 1997, on écrira "... tot invoering van het 'handvest' van de sociaal verzekerde, ..." au lieu de "... tot uitvoering van het 'handvest' van de sociaal verzekerde, ...".

Le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 11 du projet appelle la même correction.

4. Dans le texte néerlandais de l'alinéa du préambule qui se réfère à l'avis du Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, on remplacera le terme "septembre" par le terme "september".

5. On rédigera comme suit l'alinéa du préambule visant l'accord du Ministre du Budget :

"Vu l'accord de notre Ministre du Budget, donné le 26 octobre 2001;".

6. On adaptera comme suit la formulation de l'alinéa du préambule qui suit directement la référence à l'accord du Ministre du Budget :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;".

Article 3

1. Contrairement au texte néerlandais, où il est question de "inlichtingen" [10], le texte français de l'article 21quinquies, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 emploie les termes "information" ou "renseignements". Une telle diversité terminologique est à éviter : à l'instar du texte néerlandais, le texte français de la disposition en projet devrait également se limiter à l'emploi d'un seul terme.

---

(10) Voir néanmoins l'observation émise au point 2.2.

Le texte français de plusieurs autres dispositions du projet appelle une observation analogue, notamment celui de l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 24 novembre 1997 portant exécution, pour l'assurance maladies professionnelles dans le secteur privé, de certaines dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social (article 11 du projet), et celui de l'article 21 du projet.

2.1. Mieux vaudrait écrire, dans le texte néerlandais de l'article 21quinquies, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 : "Deze inlichtingen worden verstrekt binnen een termijn van vijfennveertig dagen, ..." au lieu de "Deze inlichting moet worden verstrekt binnen een termijn van 45 dagen, ...".

Dans le texte français, on écrira : "Cette information (terme à déterminer, cf. point 1) est fournie dans un délai de quarante-cinq jours, ..." au lieu de "Cette information doit être fournie dans un délai de 45 jours, ...". [11].

2.2. Dans un souci d'uniformité, on remplacera les termes "Die informatie is" par les termes "Deze inlichtingen zijn" dans le texte néerlandais de l'article 21quinquies, § 2, alinéa 2 en projet.

Article 8

L'article 8, 2°, du projet, envisage le cas de figure dans lequel le requérant introduit une demande ou une réclamation auprès d'une institution incompétente, qui transmet celle-ci à l'organisme compétent. Cette première institution doit communiquer la date de réception de la demande ou de la réclamation au second organisme afin d'établir le début du délai de prescription.

---

(11) Dans un texte normatif, il faut en principe éviter d'employer des termes tels que "devoir" dans la mesure où l'obligation résulte déjà du texte normatif en soi. Il y a par ailleurs lieu de veiller à écrire les éventuels nombres en toutes lettres, et non en chiffres, sauf s'il s'agit, par exemple, de millésimes. On adaptera conformément à ces règles de légistique l'article 21quinquies, § 2, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, ainsi que diverses autres dispositions du projet.

.../...

Le cas de figure envisagé dans la disposition en projet figurant à l'article 8, 2°, du projet, devrait être mieux défini, ce qui implique de faire d'abord état de l'envoi de la demande ou de la réclamation à une institution incompétente et, ensuite seulement, de la transmission de la demande ou de la réclamation à l'organisme compétent par l'institution incompétente.

Article 13

A la fin du texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 13 du projet, on écrira : "..., wordt vervangen als volgt :" au lieu de "..., wordt vervangen door het volgende lid :".

Article 16

Si, comme la suggestion en a été faite dans le présent avis, le projet est divisé en chapitres et non en titres, la formulation de la phrase introductive de l'article 16 du projet devra être adaptée comme suit :

"Pour l'application du présent chapitre, l'on entend par :".

La formulation de la phrase introductive de l'article 20 du projet appelle une adaptation similaire.

Article 17

Conformément à l'usage, une disposition à caractère normatif doit être divisée d'abord en 1°, 2°, 3°, etc., et ensuite seulement faire l'objet d'une subdivision en a), b), c), etc. A l'article 17 du projet, on remplacera dès lors les lettres "a)", "b)", et "c)" respectivement par les chiffres "1°", "2°" et "3°".

Article 28

A moins que des motifs particuliers ne justifient de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés, il y aurait lieu de distraire l'article 28 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME