23 06. 15
Transmis à
Overgemaakt

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e februari 1980 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van kaderwet "betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties", heeft de 14e mei 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 20 février 1980, d'une demande d'avis sur un projet de loi cadre "relatif à la répétition des prestations sociales versées indûment", a donné le 14 mai 1980 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegd ontwerp van "kaderwet betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties" bevat twee soorten van bepalingen.

De ene betreffen het bedrag dat in geval van onverschuldigd betaalde sociale uitkering voor overdracht of beslag in aanmerking komt en de wijze waarop het onverschuldigd betaalde bij een latere uitkering kan worden ingehouden. Deze bepalingen zijn bestemd om in de plaats te komen van wat thans in artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek is gesteld. Zij zullen voor de rechtsonderhorigen van onmiddellijke toepassing zijn (artikel 2 van het ontwerp).

De andere stellen meer algemeen de beginselen vast volgens welke de Koning eenvormigheid zal moeten brengen in de thans over diverse wetten verspreide voorzieningen die de terugvordering, de verjaring van de terugvordering en de afstand van terugvordering in geval van onverschuldigd betaalde sociale uitkering betreffen. Het gaat om machtigingsbepalingen die pas na uitvoering voor de rechtsonderhorigen gelding zullen hebben (artikel 1 van het ontwerp).

Die twee soorten van bepalingen worden naar luid van het opschrift aangekondigd als een "kaderwet". Die benaming is onjuist wat de eerste soort van bepalingen betreft. Deze vormen immers een regeling die in de wet zelf en op een volledige manier is uitgewerkt. Aan de Koning wordt geen machtiging tot

aanvulling verleend. Voor de tweede soort van bepalingen is de benaming ongewoon. Gebruikelijk wordt als kaderwet aangeduid, de wet waarbij de Koning ermee wordt belast tot de bevoegdheid van de wetgever behorende regelen vast te stellen die complementair zijn aan de in de wet zelf uitgedrukte basisregelen. Welnu, men zal bemerken dat artikel 1 van het ontwerp zich ertoe beperkt de regeling van de ganse materie aan de Koning op te dragen, weliswaar met aanwijzing van de beginselen die Hij daarbij zal na te leven hebben. Naar wezen is de taak van de Koning aldus niet complementair, wel substitutief. In feite is het bepaalde in artikel 1 van het ontwerp vergelijkbaar met een wet op bijzondere machten.

Terloops mag worden aangestipt dat voor de sociale prestaties bedoeld in artikel 1410, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek de bepalingen betreffende de inhoudingen op latere sociale uitkeringen, vervat in artikel 2 van het ontwerp, voor een deel sommige van de in artikel 1 uitgedrukte machtigingsregelen overlappen, met name die welke onder 5° zijn opgenomen.

2. Uit de memorie van toelichting en uit de verduidelijkingen van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat met het ontwerp een grotere eenvormigheid in de desbetreffende materie wordt nagestreefd.

Een grotere eenvormigheid wordt kennelijk bewerkstelligd met de onder artikel 2 van het ontwerp voorgestelde wijziging. Of en wanneer de met artikel 1 van het ontwerp nagestreefde eenvormigheid zal worden bereikt, zal afhangen van het tijdstip en de wijze waarop aan de opdracht uitvoering zal worden gegeven. De vraag mag worden gesteld of het beoogde

.../...

objectief niet volkomener zou worden bewerkstelligd door een direct optreden van de wetgever zelf, mede in acht genomen dat op die manier elke betwisting omtrent de wettigheid van de ene of de andere uitvoeringsbepaling zou worden uitgesloten.

3. Naar luid van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg onderwerpt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid of de Minister van Sociale Voorzorg, behoudens in spoedeisende gevallen, aan het advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité, elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit of verordening tot wijziging van de wetten of verordeningen met toepassing waarvan de instelling belast is.

Volgens de aanhef van het indieningsbesluit beroept de Regering zich op het spoedeisend karakter van het ontwerp om aan het raadplegingsvereiste voorbij te gaan. De Raad van State, afdeling wetgeving, kan zich uiteraard niet in de plaats van de Regering stellen bij het beoordelen van de omstandigheden welke de spoed wettigen doch mag wel wijzen op het beginsel van goed bestuur en zorgvuldigheid om de Regering ertoe aan te zetten het raadplegingsvereiste in de mate van het mogelijke na te leven, temeer omdat bij de geplande hervorming de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen gemoeid is.

Wat met name de aangekondigde uitvoeringsbesluiten betreft, mag reeds nu de aandacht erop worden gevestigd dat de Raad van State, afdeling administratie, in geval van verzoek om nietigverklaring zich het recht voorbehoudt om het beroep op de hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3 van de gecoördineerde

.../...

wetten op de Raad van State, op zijn wettigheid te toetsen. Het is niet ondenkbaar dat die rechtspraak ook op het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 zou worden toegepast.

Artikel 1.

1. Naar luid van artikel 1 zal de Koning de wetsbepalingen betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties in "de wetgevingen betreffende de sociale zekerheid en de sociale voorzorg" kunnen wijzigen en aanvullen.

Het begrip "wetgeving betreffende de sociale zekerheid" is vrij goed aflijnbaar; het begrip "wetgeving betreffende de sociale voorzorg" minder. Omdat die begrippen het werkgebied van de uitvoeringsbesluiten mede bepalen is een meer nauwkeurige omschrijving geboden. Met name is niet voldoende duidelijk of de Koning ook bevoegdheid heeft voor het wijzigen van de wetten die de bestaanszekerheid betreffen.

Evenmin is duidelijk of, benevens de uitkeringen van het Fonds voor arbeidsongevallen, ook die welke door de verzekeringsmaatschappijen op grond van de arbeidsongevallenwet worden uitbetaald, tot het toepassingsgebied van het bepaalde in artikel 1 behoren.

2. Naar luid van artikel 1376 van het Burgerlijk Wetboek is tot teruggave verplicht, hij die bij vergissing

.../...

of met zijn weten iets ontvangen heeft dat hem niet verschuldigd was. Wet en rechtspraak maken evenwel onderscheid al naar de bevoordeelde te goeder dan wel te kwader trouw is.

Volgens het beginsel uitgedrukt in artikel 1, 1°, van het ontwerp zal er geen verplichting tot teruggave zijn wanneer de uitkering enkel het gevolg was van een vergissing waarvan de schuldenaar zich normaal geen rekenschap kon geven "onder meer omwille van zijn toestand". Volgens het beginsel uitgedrukt in artikel 1, 3°, van het ontwerp verjaart de terugvordering na drie jaar wanneer de uitkering het gevolg was van een vergissing waarvan de schuldenaar zich normaal rekenschap diende te geven "omwille van zijn toestand".

Het beginsel van het doen in aanmerking nemen van de toestand bij de beoordeling of de bevoordeelde zich al dan niet van de vergissing rekenschap kon geven, wordt in de memorie van toelichting blijkbaar als een novum voorgesteld. Het is zeer de vraag enerzijds, of dat beginsel omzetbaar is in een norm, anderzijds, of bedoelde toestand reeds geen deel uitmaakt van de jurisprudentiële appreciatie van het onderliggende begrip goede trouw. Het lijkt veeleer aanbevelenswaardig te schrijven in 1° "... waarvan de schuldenaar zich geen rekenschap kon geven" en in 3° "... waarvan de schuldenaar zich rekenschap kon geven".

3. Naar luid van het bepaalde in artikel 1, 7°, kunnen in een reglement worden bepaald de gevallen waarin van terugvordering kan worden afgezien wanneer het ten onrechte betaalde "lager is dan een bepaald bedrag of de in

.../...

te stellen procedure kosten kan veroorzaken buiten verhouding tot het betrokken bedrag".

Beide gevallen gaan blijkbaar uit van het onbeduidend bedrag van wat ten onrechte is uitgekeerd.

Volgens artikel 21, § 2, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, gewijzigd bij de wet van 27 december 1973, kan het betaalorgaan van de terugvordering geheel of gedeeltelijk afzien. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 13 juni 1966 blijkt dat bedoelde bepaling op grond van sociale overwegingen werd opgenomen (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1965-1966, nr. 116/10, blz. 7).

Die sociale overwegingen lijken vreemd te zijn aan het beginsel dat in 7° is uitgedrukt. De vraag is of bovendien uit dat bepaalde mag worden afgeleid dat de Koning bevoegd wordt gemaakt om aan de mogelijkheid van afstand van terugvordering, bedoeld in de wet van 13 juni 1966, een einde te maken.

Onder dat voorbehoud ware 7° naar de vorm beter gesteld als volgt :

"7° Het beheerscomité van de betrokken instelling kan in een reglement bepalen in welke gevallen van terugvordering wordt afgezien omdat het onverschuldigd betaalde

.../...

beneden een te bepalen bedrag ligt of buiten verhouding staat tot de vermoedelijke proceskosten. Het reglement wordt voorgelegd aan de goedkeuring van de minister onder wie de instelling ressorteert en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt".

4. Wat de vorm betreft, schrijve men in de inleidende zin van artikel 1 "wetsbepalingen" in plaats van "wettelijke bepalingen" en elders in artikel 1 en in artikel 2 "aangetekende brief" in plaats van "aangetekend schrijven".

Artikel 2.

1. De nieuwe tekst voor artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek bevat twee reeksen van bepalingen. Het eerste en het tweede lid betreffen het bedrag dat voor overdracht of beslag in aanmerking komt, de volgende betreffen de wijze van de terugvordering. Het ware beter die bepalingen te scheiden en in afzonderlijke paragrafen onder te brengen.

2. De inleidende zin van artikel 2 stelle men als volgt :

"Artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 12 mei 1971, wordt door de volgende bepaling vervangen : ".

3. In het artikel vervange men telkens, in een aangepaste zinsbouw, "betekenen" door "kennisgeven" en

.../...

"betekening" door "kennisgeving".

In het derde lid van § 4 schrijve men "... en de termijn van voorziening bedoeld in het vierde lid verstreken is".

In het vierde lid van § 4 schrijve men "... een voorziening kan worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank binnen een maand na de kennisgeving".

In het zesde lid van § 4 schrijve men "vastgesteld voordeel" in plaats van "vastgestelde voordelen".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet de loi de cadre "relatif à la répétition des prestations sociales versées indûment" soumis à l'avis du Conseil d'Etat contient deux sortes de dispositions.

Les dispositions de la première sorte ont trait au montant qui, en cas de prestation sociale indûment versée, est susceptible d'être cédé ou saisi et aux modalités selon lesquelles la somme indûment payée peut être retenue à l'occasion d'une prestation ultérieure. Elles sont appelées à se substituer à ce qui est actuellement disposé à l'article 1410, § 4, du Code judiciaire. Elles seront d'application immédiate aux justiciables (article 2 du projet).

Les autres dispositions établissent de manière plus générale les principes dont le Roi aura à s'inspirer pour uniformiser les dispositions, actuellement éparses dans diverses lois, qui régissent la répétition, la prescription de la répétition et la renonciation à celle-ci en cas de prestation sociale versée indûment. Il s'agit de dispositions d'habilitation qui n'auront force obligatoire à l'égard des justiciables qu'après leur exécution.

Les deux sortes de dispositions sont annoncées, dans l'intitulé, comme une "loi cadre". Cette dénomination est erronée en ce qui concerne les dispositions de la première sorte. Celles-ci forment, en effet, un régime entièrement mis au point dans la loi même, et le Roi n'est pas habilité à le compléter. A l'égard de la deuxième sorte de dispositions, la dénomination "loi cadre" est inhabituelle. Le terme "loi de cadre" désigne communément la loi qui charge le Roi d'établir des règles qui relèvent de la compétence du législateur et qui sont complémentaires aux règles de base formulées dans la loi même. Or, on remarquera que l'article 1er du projet se borne à déléguer au Roi le règlement de l'ensemble de la matière, en indiquant,

.../...

il est vrai, les principes auxquels Il aura à se conformer. La mission confiée au Roi n'est donc pas, dans son essence, complémentaire mais substitutive. En fait, la disposition portée par l'article 1er du projet est comparable à une loi de pouvoirs spéciaux.

Il y a lieu de relever au passage qu'en ce qui concerne les prestations sociales visées à l'article 1410, § 1er, du Code judiciaire, les dispositions de l'article 2 du projet relatives aux retenues pouvant être opérées sur des prestations ultérieures recouvrent en partie certaines des règles d'habilitation énoncées à l'article 1er, notamment celles qui font l'objet du 5°.

2. Il ressort de l'exposé des motifs et des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que le projet cherche à apporter à la matière une plus grande uniformité.

L'uniformité se trouvera sans doute augmentée par la modification que l'article 2 du projet se propose d'apporter à la loi. Quant à savoir si et à quel moment pourra s'atteindre l'uniformité recherchée par l'article 1er du projet, cela dépendra de l'époque où et de la manière dont l'habilitation donnée au Roi sera exécutée. Il est permis de se demander si l'objectif poursuivi ne serait pas réalisé de manière plus parfaite par une intervention directe du législateur lui-même, eu égard aussi au fait que toute contestation sur la légalité de l'une ou l'autre mesure d'exécution se trouverait, du coup, exclue.

.../...

3. Aux termes de l'article 15 de la loi du 23 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, le Ministre de l'Emploi et du Travail ou le Ministre de la Prévoyance sociale soumet - hormis les cas d'urgence - à l'avis, soit du Conseil national du Travail, soit du comité de gestion, tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire tendant à modifier la législation ou réglementation que l'organisme est chargé d'appliquer.

Selon le préambule de l'arrêté de présentation, le Gouvernement invoque l'urgence qui doit le dispenser de cette obligation de consultation. Il n'appartient évidemment pas au Conseil d'Etat, section de législation, de se substituer au Gouvernement dans l'appréciation des circonstances qui justifient l'urgence. Se référant au principe de bonne administration et de prudence, le Conseil d'Etat se permet néanmoins d'engager le Gouvernement à respecter, dans toute la mesure du possible, l'obligation de consulter les organes précités, d'autant que la réforme projetée met en jeu la responsabilité financière des organismes concernés.

Pour ce qui est plus particulièrement des arrêtés d'exécution annoncés, il peut être utile d'attirer dès à présent l'attention du Gouvernement sur le fait que le Conseil d'Etat, section d'administration, se réserve le droit, lorsqu'il est saisi d'une requête en annulation, d'examiner la légalité du recours à l'urgence visé à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il n'est pas impensable que cette jurisprudence soit étendue à la disposition de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963.

.../...

Article 1er.

1. Aux termes de l'article 1er, le Roi pourra modifier et compléter les dispositions légales concernant la répétition des prestations sociales payées indûment qui figurent "dans les législations concernant la sécurité sociale et la prévoyance sociale".

Si la notion de "législation concernant la sécurité sociale" se laisse circonscrire de manière assez nette, il n'en va pas de même de la notion de "législation concernant la prévoyance sociale". Dès lors que ces notions concourent à déterminer le champ d'application des arrêtés d'exécution, une définition plus précise s'impose. Il n'apparaît pas assez clairement, entre autres, si le Roi sera également habilité à modifier les lois relatives à la sécurité d'existence.

Il n'apparaît pas clairement non plus si, outre aux prestations servies par le Fonds des accidents du travail, le champ d'application de l'article 1er s'étendra aux prestations payées par les compagnies d'assurance sur la base de la loi relative aux accidents du travail.

.../...

2. Aux termes de l'article 1376 du Code civil, celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu. La loi et la jurisprudence distinguent toutefois selon que le bénéficiaire est de bonne ou de mauvaise foi.

En vertu du principe énoncé à l'article 1er, 1°, du projet, il n'y aura pas d'obligation de restituer lorsque la prestation résultait d'une erreur dont le débiteur ne pouvait normalement se rendre compte "notamment en raison de son état". Selon le principe formulé à l'article 1er, 3°, du projet, la répétition se prescrit par trois ans si la prestation résultait d'une erreur dont le débiteur devait normalement se rendre compte "en raison de son état".

Le principe qui oblige à prendre en considération l'état du bénéficiaire pour apprécier si celui-ci pouvait ou non se rendre compte de l'erreur est apparemment présenté, dans l'exposé des motifs, comme une innovation. On peut se demander, d'une part, si ce principe est bien traduisible en norme et, d'autre part, si ledit état n'est pas un élément qui intervient d'ores et déjà dans l'appréciation jurisprudentielle de la notion sous-jacente de bonne foi. Il paraît préférable dans ces conditions d'écrire au 1° "... dont le débiteur ne pouvait se rendre compte" et au 3° "... dont le débiteur pouvait se rendre compte".

3. Aux termes de l'article 1er, 7°, un règlement peut déterminer les cas dans lesquels il est renoncé à la répétition lorsque l'indû "est inférieur à un certain montant ou lorsque la procédure à engager peut entraîner des frais hors de proportion avec le montant en jeu".

.../...

Les deux hypothèses envisagées procèdent apparemment de l'importance minime de la prestation versée indûment.

En vertu de l'article 21, § 2, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, modifié par la loi du 27 décembre 1973, l'organisme payeur peut renoncer en tout ou en partie à la récupération. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 13 juin 1966 que cette disposition a été dictée par des considérations sociales (Doc. parl. Chambre des Représentants, 1965-1966, n° 116/10, page 7).

Ces considérations paraissent étrangères au principe formulé au 7°. Est-il par ailleurs permis d'inférer de cette disposition que le Roi est habilité à mettre fin à la faculté de renoncer à la récupération offerte par la loi du 13 juin 1966 ?

Sous cette réserve, il vaudrait mieux, du point de vue de la forme, rédiger le 7° comme suit :

"7° Le comité de gestion de l'organisme intéressé peut déterminer par voie de règlement les cas dans lesquels il est renoncé à la répétition parce que la somme payée indûment est inférieure à un montant à déterminer ou est hors de proportion avec les frais de procédure présumés. Le règlement est soumis à l'approbation du ministre dont l'organisme dépend et est publié au Moniteur belge".

.../...

4. Du point de vue de la forme, il y aurait lieu, en ce qui concerne la version néerlandaise, de remplacer dans la phrase liminaire de l'article 1er les mots "wettelijke bepalingen" par le mot "wetsbepalingen" et, dans le corps de l'article 1er ainsi qu'à l'article 2,les mots "aangetekend schrijven" par "aangetekende brief".

Article 2.

1. Le nouveau texte prévu pour l'article 1410, § 4, du Code judiciaire,comporte deux séries de dispositions. Les dispositions figurant aux alinéas 1er et 2 ont trait au montant qui peut être cédé ou saisi, les autres aux modalités de répétition. Il vaudrait mieux séparer ces dispositions en y consacrant des paragraphes distincts.

2. La phrase liminaire de l'article 2 devrait être rédigée comme suit :

"L'article 1410, § 4, du Code judiciaire, modifié par la loi du 12 mai 1971, est remplacé par la disposition suivante : " .

3. On remplacera partout dans l'article les mots "signifier" et "signification" par "notifier" et "notification".

Au § 4, on écrira :

- à l'alinéa 3 : "... l'expiration du délai de pourvoi visé à l'alinéa 4";

.../...

- à l'alinéa 4 : "... un pourvoi peut être formé devant le tribunal du travail dans le mois de la notification";

- à l'alinéa 6, version néerlandaise : "vastgesteld voordeel" au lieu de "vastgestelde voordelen".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
	H. COREMANS, A. VANDER STICHELE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	S. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
	G. SCHRANS,	
Mevrouw Madame :	M. BENARD.	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par Mme. J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. MAST.