KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 21e en 26e maart 1984 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over

1) een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de teruginning van gezinsbijslag die in de regeling van de zelfstandigen ten onrechte werd uitbetaald",

2) een amendement op dat ontwerp van koninklijk besluit,

heeft de 26e maart 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, les 21 et 26 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur

1) un projet d'arrêté royal n° "relatif à la récupération de prestations familiales payées indûment dans le régime des travailleurs indépendants",

2) un amendement à ce projet d'arrêté royal,

a donné le 26 mars 1984 l'avis suivant :

De Regering heeft twee teksten ingediend. De tweede stelt ze voor als een "amendement". In werkelijkheid blijkt de tweede tekst de eerste integraal te vervangen, zelfs wat het opschrift en wat het verslag aan de Koning betreft.

Het is op deze tweede tekst dat het onderhavige advies is afgestemd.

+

Vanuit een vormelijk oogpunt wordt in artikel 1 van het ontwerp artikel 7 van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen vervangen en niet "gewijzigd", zoals in de inleidende zin wordt gezegd. Inhoudelijk beschouwd betreft het een aanvulling van bedoeld artikel 7 : wat in § 1 van het nieuw ontworpen artikel 7 te lezen staat, is de woordelijke overschrijving van de huidige tekst van artikel 7, terwijl wat in § 2 te lezen staat, integendeel ten opzichte van die tekst volkomen nieuw is.

Het bepaalde in deze paragraaf 2 doet impliciet hetzelfde wat de eerste door de Regering ingestuurde tekst uitdrukkelijk deed : het wijkt af van artikel 1410, § 4, van artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek. Krachtens het aldaar bepaalde kunnen enkel wanneer ze bedrieglijk werden verkregen, onverschuldigd uitgekeerde sociale prestaties zonder enige beperking in mindering worden gebracht op later uitgekeerde so-

ciale prestaties (1). Wat de gezinsbijslag betreft, breidt de besproken tekst van het ontwerp deze onbeperkte mogelijkheid tot in mindering brengen uit tot het geval waarin de betrokkene niet door bedrog ten onrechte gezinsbijslag heeft ontvangen, maar enkel ten gevolge van een "verzuim of een nalatigheid" van zijnentwege.

+

De regeling vervat in artikel 1410, § 4, van artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek is niet alleen op de gezinsbijslag toepasselijk. Zij is toepasselijk op een groot aantal sociale prestaties uitgekeerd door een hele reeks, in genoemd artikel opgesomde instellingen. Deze eenheid van regeling is door de wetgever uitdrukkelijk gewild. Dat wordt in het ruimere verband

.../...

---

(1) Dat is zo zowel in de heden van kracht zijnde versie van artikel 1410, § 4, van artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek (die vastgesteld bij artikel 9, 6°, van de wet van 12 mei 1971 tot wijziging van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek) als in de reeds door de wetgever aangenomen maar nog niet van kracht zijnde versie (die vastgesteld bij artikel 31 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers; artikel 41 van deze wet stelt vast dat de bepalingen ervan in werking treden op de data die de Koning bepaalt; voor artikel 31 blijkt de Koning zulks nog niet gedaan te hebben). In beide versies immers geldt de onbeperkte mogelijkheid tot in mindering brengen enkel voor het geval van bedrog; alleen verschillen de beperkingen van die mogelijkheid, voor het geval er geen bedrog voorhanden is, van de ene versie naar de andere.

van de regeling betreffende de goederen die niet in beslag kunnen worden genomen (de artikelen 1408 tot 1412 van artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek) met zoveel woorden geaffirmeerd in de memorie van toelichting van het ontwerp van Gerechtelijk Wetboek. Na met instemming de Raad van State te hebben geciteerd, die erop gewezen heeft dat "elf wetten en vier besluiten in sociale zaken, zeven wetten over pensioenen, renten, uitkeringen of vergoedingen wegens de oorlog of zijn gevolgen, ieder een bepaling bevatten omtrent de overdracht en het beslag" verklaart de Regering : "Artikelen 1409 tot 1412 van het ontwerp strekken er dan ook toe die stof te vereenvoudigen die van toepassing is op alle situaties. Zij voorzien daarom in eenvormige regels die men tot vijf grondbeginselen kan herleiden ..." (1).

Dat streven naar uniformiteit zal in de parlementaire voorbereiding opnieuw in het daglicht komen ter gelegenheid van de invoering, op initiatief van de bevoegde Senaatscommissie, van juist de bepalingen die ons hier meer in het bijzonder interesseren, te weten de bepalingen die,het geval van bedrog uitgezonderd, de mogelijkheid tot terugvordering van onverschuldigde sociale uitkeringen indijken. De Senaatscommissie voorziet immers tegelijkertijd in de opheffing van de "zeer talrijke bepalingen" die tot nog toe die terugvordering regelden (2). Deze zorg een veelheid van regelen te vervangen door een enkele en eenvormige regel wordt gedeeld door de nationale Arbeidsraad,

.../...

---

(1) Parl. St., Senaat, zitting 1963-1964, nr 60, blz. 310.

(2) Parl. St., Senaat, zitting 1964-1965, nr 170, blz. 187-188.

in overleg met wie de Senaatscommissie heeft gehandeld (1) : deze raad was van oordeel dat die ontworpen regeling niet enkel zou moeten gelden "voor de uitkeringen die worden gedaan met behulp van door de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid verstrekte middelen, doch eveneens voor de uitkeringen van de bijzondere stelsels van de sociale zekerheid (mijnwerkers en zeelieden) en voor de sociale uitkeringen die niet tot de sociale zekerheid behoren (arbeidsongevallen, beroepsziekten)" (2).

Voor het probleem dat ons bezighoudt is ook vermeldenswaard dat voor het beperkt houden van de mogelijkheid tot terugvordering de volgende reden werd opgegeven : "Dit stelsel (d.w.z. het stelsel van de onbeperkte mogelijkheid tot terugvordering - noot van de Raad van State) kan tot gevolg hebben dat betrokkene volledig van inkomsten blijft verstoken totdat het door hem vroeger uitgekeerd bedrag geheel is verhaald" (3) (4).

.../...

---

(1) loc. cit.

(2) ibid., bijlage 2, blz. 246.

(3) loc. cit., blz. 187.

(4) De beperkingsmechanismen in de eerdervermelde wet van 29 juni 1981 mogen dan andere zijn, niets laat vermoeden dat de reden waarom er beperkt wordt, niet dezelfde gebleven zou zijn.

De zorg voor een eenvormige regeling voor alles wat sociale prestaties betreft, lag ook ten grondslag aan de integrale vervanging van het besproken artikel 1410, § 4, bij artikel 9, 6°, van de wet van 12 mei 1971 tot wijziging van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek : om tot een nog grotere eenheid te komen, werd de tekst verruimd. "Het bepaalde onder § 4 van artikel 1410", aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp van deze wet (1), "handelt over de wijze van terugvordering van de ten onrechte uitgekeerde sociale prestaties. De tekst was evenwel niet ruim genoeg om eveneens betrekking te hebben op de terugvordering van de sommen die uitgekeerd zijn uit middelen die in de begroting van het Ministerie van Sociale Voorzorg ingeschreven zijn, zoals de tegemoetkomingen aan de minder-validen. Er wordt daarenboven verwezen naar de begroting van pensioenen daar de sommen bestemd voor het uitkeren van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden in deze begorting zijn ingeschreven".

+

Deze door de wetgever met zoveel nadruk gewilde eenheid zou nu door het onderhavige ontwerp verbroken worden wat een enkele sociale uitkering betreft, de gezinsbijslag. En meteen wat een enkele groep van burgers betreft, degenen die aan-

.../...

---

(1) Parl. St., Kamer, 782 (1970-1971) nr 1, blz. 3 (ad. artikel 7).

spraak op kinderbijslag kunnen maken. Stellig mag een categorie burgers anders - in casu strenger - behandeld worden dan andere categorieën, maar dan enkel om een naar recht en redelijkheid aanvaardbare reden. Bovendien, wanneer het de Koning is die op grond van een bijzondere-machtenwet optreedt, moet die deugdelijke reden ingepast kunnen worden in de doelstellingen van de bijzondere-machtenwet.

In casu wordt niet eens een reden opgegeven waarom ten aanzien van de gezinsbijslagtrekkenden en van hen alleen van de eenvormige regeling van het Gerechtelijk Wetboek wordt afgezien, laat staan dat bewezen zou zijn dat die reden enig verband met de oogmerken van de bijzondere-machtenwet vertoont.

Deze vaststelling volstaat om de conclusie te verantwoorden dat het ontwerp de vereiste rechtsgrond niet vindt in de bijzondere-machtenwet. Het is dan ook ten overvloede dat nog op het volgende gewezen wordt. Zoals gezien is het doel van de beperking van de mogelijkheid tot terugvordering der sociale uitkeringen,te voorkomen dat de betrokkene zonder inkomsten zou komen te staan. Welnu, de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 is er, naar blijkt uit het bepaalde in artikel 1, 2°, bijzonder om bekommerd dat "de minstbegoeden" niet zouden lijden onder de maatregelen getroffen met het oog op het financieel evenwicht van de sociale zekerheid. Juist in die sector een "verzuim" of een "nalatigheid" sanctioneren komt zeker aan die bekommernis niet tegemoet.

Le Gouvernement a soumis à l'avis du Conseil d'Etat deux textes,dont le second est présenté comme un "amendement" mais tend,en réalité, à remplacer intégralement le premier, même en ce qui concerne l'intitulé et le rapport au Roi.

Le présent avis a été rédigé en fonction du second texte.

+

D'un point de vue formel, l'article ler du projet remplace - et non pas "modifie", comme le dit la phrase liminaire - l'article 7 de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants. Sur le plan du contenu, il s'agit d'un complément audit article 7 puisque le paragraphe ler du nouvel article 7 en projet reproduit littéralement le texte actuel de l'article 7 tandis que le paragraphe 2 est entièrement nouveau par rapport à ce texte.

Ce paragraphe 2 fait de manière implicite ce que le premier texte transmis par le Gouvernement au Conseil d'Etat faisait de manière expresse : il déroge à l'article 1410, § 4, de l'article ler du Code judiciaire. En vertu de cette dernière disposition, les prestations payées indûment ne peuvent être déduites sans limitation aucune des prestations sociales

.../...

fournies ultérieurement que lorsqu'elles ont été obtenues frauduleusement (1). En ce qui concerne les prestations familiales, le texte présentement examiné étend cette faculté illimitée de déduction au cas où l'intéressé a touché indûment des prestations familiales, non pas par fraude, mais uniquement à la suite d'une "omission" ou d'une "négligence" de sa part.

+

Le régime prévu par l'article 1410, § 4, de l'article 1er du Code judiciaire ne s'applique pas seulement aux prestations familiales mais vaut pour un grand nombre de prestations sociales, payées par toute une série d'organismes, énumérés dans ledit article. L'uniformité du régime a été voulue expressément par le législateur. L'exposé des motifs du projet de Code judiciaire le déclare formellement, dans le contexte plus large du régime des biens qui ne peuvent être saisis (les articles 1408 à 1412 de l'article 1er du Code judiciaire). Après avoir cité, en l'approuvant, le Conseil d'Etat, qui avait relevé que "onze

.../...

---

(1) Il en est ainsi tant dans le texte actuellement en vigueur de l'article 1410, § 4, de l'article 1er du Code judiciaire (texte établi par l'article 9, 6°, de la loi du 12 mai 1971 modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire) que dans la version, déjà adoptée par le législateur mais non encore entrée en vigueur (texte établi par l'article 31 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés; l'article 41 de cette loi prévoit que les dispositions de celle-ci entreront en vigueur aux dates fixées par le Roi, mise en vigueur qui ne paraît pas être intervenue, jusqu'à présent, en ce qui concerne ledit article 31). Dans les deux textes, en effet, la possibilité de déduction n'est illimité qu'en cas de fraude; les deux textes ne diffèrent qu'en ce qui concerne les restrictions auxquelles cette possibilité est soumise en l'absence de fraude.

lois et quatre arrêtés en matière sociale, sept lois relatives aux pensions, rentes, allocations ou indemnités accordées en raison de la guerre ou de ses suites, contiennent chacun une disposition relative à la cession et à la saisie", le Gouvernement déclare : "Aussi bien, les articles 1409 à 1412 du présent projet tendent-ils à simplifier ces matières applicables à toutes les situations; ils établissent pour celles-ci des règles uniformes, que l'on peut ramener à cinq principes fondamentaux ..." (1).

Ce souci d'uniformité allait se manifester à nouveau au cours des travaux préparatoires lorsque, à l'initiative de la Commission compétente du Sénat, l'on inséra dans le projet précisément les dispositions dont il s'agit plus particulièrement en l'occurrence, à savoir les dispositions qui, hormis le cas de fraude, limitent la faculté de récupérer des allocations sociales payées indûment. La Commission du Sénat prévoyait, en effet, l'abrogation concomittante des "très nombreuses dispositions" qui, jusque-là, règlaient cette récupération (2). Ce désir de voir une multitude de régimes remplacée par un régime unique et uniforme était partagé par le Conseil national du travail, avec lequel la Commission du Sénat s'était concertée (3) : ce conseil estimait que la disposition projetée ne devait pas seulement s'appliquer "aux prestations effectuées au moyen des ressources de l'Office national de sécurité sociale mais également à celles des régimes particuliers de la sécurité sociale (mineurs et marins) ainsi que pour les prestations qui ne relèvent pas de la sécurité sociale (accidents du travail, maladies professionnelles)" (4).

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Doc. Sénat, session 1963-1964, n° 60, p. 310.
(2) Doc. parl. Sénat, session 1964-1965, n° 170, p. 187-188.
(3) loc. cit.
(4) ibid., annexe 2, p. 246.

Il est intéressant, pour le problème présentement examiné, de rappeler que le motif invoqué pour justifier les restrictions apportées à la faculté de récupération était que "ce système (c'est-à-dire le système de la récupération illimitée, note du Conseil d'Etat) peut aboutir à priver l'intéressé de la totalité de ses ressources, jusqu'à la récupération intégrale du montant qui lui a été payé antérieurement" (1) (2).

Le même souci d'établir un régime uniforme pour tout ce qui concerne les prestations sociales, a été à la base du remplacement intégral de l'article 1410, § 4, en question par l'article 9, 6°, de la loi du 12 mai 1971 modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire. En effet, afin d'augmenter encore le degré d'uniformité, le texte a été élargi. "Les dispositions du § 4 de l'article 1410", ainsi déclare l'exposé des motifs du projet dont cette loi est issue (1) "se rapportent à la récupération des prestations sociales indûment payées. Cependant, le texte n'était pas suffisamment large pour pouvoir se rapporter également à la récupération des sommes payées à l'aide des ressources inscrites au budget du Ministère de la Prévoyance sociale, telles les allocations accordées aux handicapés. Il est en outre renvoyé au budget des pensions, étant donné que les sommes destinées au revenu garanti des personnes âgées sont inscrites dans ce budget".

+

.../...

---

(1) loc. cit., p. 187.

(2) Si, dans la loi précitée du 29 juin 1981, les mécanismes restrictifs sont différents, rien ne laisse supposer que le motif qui a présidé à leur instauration ne soit pas demeuré identique.

(3) Doc. parl. Chambre, 782 (1970-1971) n° 1, p. 3 (ad. art. 7).

Le présent projet rompt cette uniformité, voulue avec tant d'insistance par le législateur, pour une seule sorte de prestations sociales, à savoir les prestations familiales, et, du même coup, pour une seule catégorie de citoyens, celle des personnes qui peuvent prétendre à de telles prestations. Il n'est certes pas interdit de réserver un traitement différent, en l'occurence plus sérère, à telle ou telle catégorie de citoyens. Mais cette différence de traitement ne peut être fondée que sur un motif qui soit admissible en droit et en raison. De plus, lorsqu'elle est instaurée par le Roi agissant sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux, le motif valable qui la justifierait doit pouvoir entrer dans les objectifs de cette loi de pouvoirs spéciaux.

En l'occurrence, il n'est même pas indiqué pour quel motif l'on abandonne le régime uniforme du Code judiciaire à l'égard des bénéficiaires de prestations familiales, et uniquement à l'égard de ceux-ci. Moins encore est-il démontré, dès lors, que ce motif présenterait quelque rapport avec les objectifs de la loi de pouvoirs spéciaux.

Cette constatation justifie à elle seule la conclusion que le projet ne trouve pas dans la loi de pouvoirs spéciaux le fondement légal requis. Aussi l'observation qui sera faite ci-après est-elle surabondante. On a vu que les restrictions qui ont été apportées à la faculté de récupérer des prestations sociales sont destinées à prévenir que les intéressés ne viennent à se trouver sans ressources. Or, la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, ainsi qu'en témoigne l'article 1er, 2°, est particulièrement soucieuse d'éviter que "les personnes les moins favorisées" aient à souffrir des mesures qui seraient prises en vue d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale. Sanctionner une "omission" ou une "négligence" précisément dans ce secteur ne répond certainement pas à cette préoccupation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

G. VAN HECKE,

S. FREDERICQ,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.