KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 6 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de kinderbijslagregeling voor werknemers", heeft op 11 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 6 mars 1987, d'u e demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné le 11 mars 1987 l'avis suivant :

I. DRAAGWIJDTE VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp bevat bepalingen van uiteenlopende aard met betrekking tot de kinderbijslagregeling voor werknemers. Een gedetailleerd overzicht ervan is opgenomen in de inleiding van het verslag aan de Koning.

Het merendeel van de wijzigingen heeft tot doel de toekenningsvoorwaarden van het recht op kinderbijslag te versoepelen en te verruimen.

Enkele bepalingen hebben financieel een neutraal karakter, d.w.z. dat ze slechts wijzigingen van wetgevingstechnische aard in de desbetreffende wetten of besluiten aanbrengen, ofwel beperkt zijn tot het verduidelijken van bestaande teksten.

Ten slotte wordt de inhouding op de kinderbijslag, ingesteld door het koninklijk besluit nr. 228 van 9 december 1983 houdende vermindering van de kinderbijslag voor werknemers en voor de personeelsleden van de openbare sector, uitgebreid tot de periode gedurende welke de arbeidsongeschikte rechthebbenden gerechtigd zijn op hun normaal loon.

Artikel 31 van het ontwerp, dat in de opsomming van de algemene inleiding van het verslag aan de Koning niet wordt vermeld, vormt a.h.w. een appendix waarbij de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers wordt gemachtigd voor de periode 1 oktober 1978 - 31 december 1979 een financiële regulariseringsoperatie uit te voeren welke hem in staat moet stellen af te zien van bepaalde terugvorderingen.

.../...

II. RECHTSGROND.

1. Als rechtsgrond wijst de eerste aanhefbepaling artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aan, krachtens hetwelk de Koning, met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde de reglementering, de financiering, de organisatie, de werking en de controle van de verschillende stelsels en sectoren van de sociale zekerheid aan te passen of te wijzigen.

2. Als essentiële voorwaarde voor de te nemen maatregelen eist de wet derhalve dat ze bijdragen tot de vermindering van de openbare lasten en de beheersing van de uitgaven, m.a.w. dat ze een besparend karakter vertonen.

Uit de ontleding van het ontwerp blijkt evenwel dat een groot aantal maatregelen een verhoging van de uitgaven met zich zullen brengen. Dit is met name het geval voor de rangbepaling van de rechtgevende kinderen; het verlagen - van 80 tot 60 - van het minimumaantal uren arbeid vereist voor het verkrijgen van de forfaitaire maandelijkse bijslag; het gelijkstellen - voor het toekennen van wezenbijslag - van de verklaring van afwezigheid met overlijden; het behouden van de kinderbijslag ten behoeve van de leerling wiens leerovereenkomst wordt verbroken of in wiens hoofde de erkenning van de overeenkomst geweigerd of ingetrokken wordt; het toekennen van het recht op wezenbijslag wanneer één van de ouders, op het tijdstip van het overlijden, als gedetineerde de hoedanigheid van rechthebbende had in de zin van de kinderbijslagregeling.

.../...

Het besluit moet dan ook zijn dat, in het kader van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, er alleen rechtsgrond is voor de maatregelen welke beantwoorden aan het besparingsvereiste, d.w.z. in hoofdzaak de uitbreiding van de inhouding op de kinderbijslag alsmede de bepalingen m.b.t. de vereenvoudiging van de procedures of de rationalisatie van de regeling.

3. Met dit standpunt geconfronteerd, heeft de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State meegedeeld dat het ontwerp, in zijn geheel genomen, nochtans besparend zal werken vermits een afweging van de min- en de meeruitgaven een licht positief saldo oplevert, zodat het in zijn globaliteit beoordeeld zou kunnen worden ingepast in de als rechtsgrond aangevoerde bepaling van de bijzondere-machtenwet.

Die zienswijze kan echter niet worden bijgetreden.

Het is zo dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden reeds heeft aanvaard dat, naar aanleiding van op grond van een bijzondere-machtenwet genomen besparingsmaatregelen, van de gelegenheid werd gebruik gemaakt om de bestaande wetgeving op ondergeschikte punten te wijzigen of eerder getroffen bijzondere-machtenbesluiten aan de veranderde omstandigheden aan te passen, zonder dat deze maatregelen op zich een besparend effect vertoonden.

In het onderhavig geval gaat het evenwel om een ontwerp dat in hoofdzaak bestaat uit maatregelen die de toekenningsvoorwaarden verruimen en daardoor niet beantwoorden aan de door de wetgever gestelde oogmerken.

.../...

Het argument dat, als tegengewicht, de inhouding op de kinderbijslag wordt uitgebreid waardoor voormelde meeruitgaven worden geneutraliseerd, kan niet wegnemen dat het ontwerp in hoofdzaak niet beantwoordt aan de vereisten van de wet van 27 maart 1986.

4. Naast de hiervoren opgeworpen wettigheidsbezwaren, dient nog te worden opgemerkt dat het ontwerp bovendien in strijd komt met de bijzondere-machtenwet door de draagwijdte van sommige delegaties aan de Koning.

Zo verlenen de bepalingen onder de artikelen 4, 2°, en 8, 5°, van het ontwerp aan de Koning de bevoegdheid om voor de toekenning van de verhoogde kinderbijslag voor gepensioneerden, langdurig werklozen en invaliden, volgens de regelen die Hij bepaalt, bij de vervangingsinkomens eventuele andere inkomsten te voegen.

Artikel 13 voegt het recht op kinderbijslag voor werklozen in de samengeordende wetten in "onder de door de Koning bepaalde (lees : te bepalen) voorwaarden".

In artikel 19, 2°, wordt aan de Koning de bevoegdheid gegeven "de periodes (te) bepalen gedurende dewelke en de voorwaarden (te) bepalen onder dewelke het recht op kinderbijslag wordt toegekend ten behoeve van de leerling, wanneer de leerovereenkomst of -verbintenis verbroken wordt of het voorwerp is van een weigering of van een intrekking van de erkenning".

Ten slotte voegt artikel 20 een artikel 63bis in de gecoördineerde wetten in, dat zou luiden als volgt :

> "Artikel 63bis. De Koning bepaalt de gevallen waarin de toekenning van de kinderbijslag wordt geschorst als het kind zijn legerdienst of burgerdienst vervult".

.../...

Die machtigingen zijn te ruim gesteld om na het verstrijken van de periode waarvoor bijzondere machten zijn verleend, toepassing te kunnen vinden. Ze zouden er inderdaad op neerkomen dat de Koning zelf de Hem door de wetgever toegekende bijzondere machten zou verlengen tot na de datum tot welke Hem die machten zijn verleend.

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, moet worden bepaald binnen welke perken en onder welke voorwaarden de bedoelde regelingen bij gewoon koninklijk besluit zullen kunnen worden vastgesteld.

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat behoudens wat de hiervoren onder punt 2, laatste lid, opgesomde maatregelen betreft, het ontwerp geen rechtsgrond vindt in de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

I. PORTEE DU PROJET.

Le projet comporte des dispositions de nature diverse, relatives au régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés. L'introduction du rapport au Roi en donne un aperçu détaillé.

La plupart des modifications ont pour objet d'assouplir et d'élargir les modalités d'octroi du droit aux allocations familiales.

Certaines dispositions ont, du point de vue financier, un caractère neutre, soit qu'elles n'apportent aux lois ou arrêtés concernés que des modifications d'ordre légistique, soit qu'elles se bornent à préciser des textes existants. Enfin, la retenue sur les allocations familiales, instaurée par l'arrêté royal n° 228 du 9 décembre 1983 portant diminution des allocations familiales pour travailleurs salariés et pour les membres du personnel du secteur public, est étendue à la période pendant laquelle les attributaires en incapacité de travail ont droit à leur salaire normal.

L'article 31 du projet, qui n'est pas mentionné dans l'énumération donnée dans l'introduction générale du rapport au Roi, forme en quelque sorte un appendice, autorisant l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés à procéder pour la période du 1er octobre 1978 au 31 décembre 1979 à une opération financière de régularisation, devant lui permettre de renoncer à certaines récupérations.

II. FONDEMENT LEGAL.

1. L'alinéa 1er du préambule désigne comme fondement légal du projet l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986. Aux termes de cette disposition, le Roi peut, afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, prendre toutes les mesures utiles en vue d'adapter ou de modifier la réglementation, le financement, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des différents régimes et secteurs de sécurité sociale.

2. La loi exige dès lors, comme condition essentielle des mesures à prendre, que celles-ci contribuent à la réduction des charges publiques et à la maîtrise des dépenses, en d'autres termes, qu'elles présentent un caractère d'économie.

L'analyse du projet fait toutefois apparaître qu'un grand nombre de ces mesures entraîneront une augmentation des dépenses. Tel est le cas, notamment, de la détermination du rang des enfants bénéficiaires; de la réduction - de 80 à 60 - du nombre minimum d'heures de travail requis pour obtenir les allocations forfaitaires mensuelles; de l'assimilation au décès - pour l'octroi de l'allocation d'orphelin - de la déclaration d'absence; du maintien des

.../...

allocations familiales en faveur de l'apprenti dont le contrat d'apprentissage est rompu ou dont l'agréation du contrat est refusée ou retirée; de l'octroi du droit à l'allocation d'orphelin lorsque, au moment du décès, l'un des parents avait la qualité d'attributaire au sens du régime d'allocations familiales en tant que détenu.

Force est, dès lors, de conclure que, dans le cadre de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, il n'y a de fondement légal que pour les seules mesures qui répondent à l'exigence d'économie, à savoir, en ordre principal, celles relatives à l'extension de la retenue sur les allocations familiales et les dispositions qui ont trait à la simplification des procédures ou à la rationalisation du régime.

3. Confronté à ce point de vue, le fonctionnaire délégué a exposé au Conseil d'Etat que le projet aura néanmoins, dans son ensemble, un effet d'économie puisque la mise en balance des dépenses en moins et des dépenses en plus accuse un léger boni, de sorte que, apprécié globalement, le projet pourrait s'inscrire dans le cadre de la disposition de la loi de pouvoirs spéciaux qui est invoquée comme fondement légal.

Le Conseil d'Etat ne peut, toutefois, se rallier à ce point de vue.

.../...

Certes, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà admis par le passé que l'occasion offerte par les mesures d'économie prises sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux fût mise à profit pour modifier la législation sur des points secondaires ou pour adapter des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris antérieurement aux circonstances entretemps changées, sans que ces dernières mesures produisaient par elles-mêmes un effet d'économie.

Dans le cas présent, il s'agit toutefois d'un projet comportant essentiellement des mesures qui élargissent les conditions d'octroi et qui, de ce fait, ne répondent pas aux objectifs fixés par le législateur.

L'argument selon lequel, pour faire le contrepoids, la retenue sur les allocations familiales est étendue, les dépenses supplémentaires précitées étant ainsi neutralisées, n'enlève rien au fait que le projet ne répond pas, pour l'essentiel, aux exigences de la loi du 27 mars 1986.

4. Outre les objections touchant la légalité invoquées ci-dessus, il convient de remarquer qu'en raison de la portée de certaines délégations qu'il accorde au Roi, le projet va, de plus, à l'encontre de la loi de pouvoirs spéciaux.

Ainsi, les dispositions des articles 4, 2°, et 8, 5°, du projet, habilitent le Roi à prévoir que, selon les modalités qu'Il détermine, d'autres revenus éventuels seront ajoutés aux revenus de remplacement en vue de l'octroi des allocations familiales majorées aux pensionnés, chômeurs de longue durée et invalides.

.../...

L'article 13 inscrit dans les lois coordonnées le droit aux allocations familiales pour les chômeurs, "dans les conditions fixées par le Roi".

L'article 19, 2°, attribue au Roi le pouvoir de "déterminer les périodes au cours desquelles et les conditions dans lesquelles le droit aux allocations familiales est octroyé en faveur de l'apprenti lorsque le contrat ou l'engagement d'apprentissage est rompu ou fait l'objet d'un refus ou d'un retrait d'agréation".

L'article 20, enfin, insère dans les lois coordonnées un article 63bis, qui serait formulé comme suit :

> "Article 63bis. Le Roi détermine les cas dans lesquels l'octroi des allocations familiales est suspendu lorsque l'enfant effectue son service militaire ou son service civil".

Ces habilitations sont en termes trop larges pour qu'elles puissent s'appliquer après l'expiration de la période pour laquelle des pouvoirs spéciaux ont été attribués. Elles équivaudraient, en effet, à ce que le Roi Lui-même proroge au delà de la date jusqu'à laquelle ils Lui ont été attribués, les pouvoirs spéciaux que le législateur Lui a conférés.

Pour qu'elles soient compatibles avec la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, il faut indiquer dans quelles limites et à quelles conditions les réglementations précitées pourront être fixées par arrêté royal ordinaire.

.../...

Il y a lieu de conclure de ce qui précède que, sauf en ce qui concerne les mesures énumérées au point 2, dernier alinéa, ci-dessus, le projet ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

W. DEROOVER, staatsraden,
J. VERMEIRE, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

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

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

La chambre était composée de

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.