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 7 augustus 1990 door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen", heeft op 9 oktober 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 7 août 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant certaines dispositions relatives au régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants", a donné le 9 octobre 1990 l'avis suivant :

DRAAGWIJDTE VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt de gezinsbijslagregeling der zelfstandigen af te stemmen op de kinderbijslagregeling voor loonarbeiders, zoals die werd gewijzigd door de programmawet van 22 december 1989. Tevens worden een aantal bedragen inzake kraamgeld, gezins- en leeftijdsbijslag opgetrokken tot de in het stelsel van de loontrekkenden gangbare bedragen. Het ontwerp brengt daarenboven een aantal terminologische aanpassingen aan die noodzakelijk zijn geworden door de wijziging van de wetgeving inzake adoptie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 2.

Vermits, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, met het nieuw artikel 8, § 2, tweede lid, wordt beoogd aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 56bis, § 2, tweede lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, verdient het aanbeveling te schrijven :

"... of feitelijk gescheiden is en die feitelijke scheiding is bekrachtigd door een rechterlijke beschikking die ...".

Artikel 4.

Ter wille van het parallellisme met artikel 51, § 1, 6E, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, zoals gewijzigd bij de programmawet van 22 december 1989, stelle men het ontworpen artikel 15, § 1, eerste lid, 7E, beter als volgt :

"7Eop voorwaarde dat zij deel uitmaken van het gezin, de kinderen van de persoon van het andere geslacht met wie hij een huishouden vormt, de kinderen die door deze persoon geadopteerd of ten volle geadopteerd zijn of in pleegvoogdij genomen, de kinderen van de gewezen echtgenoot, de kinderen die door de gewezen echtgenoot geadopteerd of ten volle geadopteerd zijn of in pleeg-voogdij genomen;".

Artikel 5.

Daar het bedrag "2.024 F." in artikel 17 van het koninklijk besluit van 8 april 1976 op twee plaatsen voorkomt, precisere men : "In artikel 17, eerste en tweede lid, van hetzelfde besluit ...".

Artikel 6.

1. Uit het samenlezen van artikel 6, 1E en 3E, met artikel 21, tweede lid, van het ontwerp blijkt dat artikel 6, 1E, enkel zal gelden voor de periode van 1 januari 1991 tot

1 juli 1991. De gemachtigde van de Regering heeft die interpretatie bevestigd.

2. Het ware wetgevingstechnisch correcter artikel 6, 1E, als volgt te formuleren :

"1E § 6, 1E, wordt aangevuld met de woorden : "en op 631 F. vanaf 1 januari 1991;"".

Duidelijkheidshalve - hoewel juridisch niet strikt noodzakelijk - zou artikel 21, derde lid, van het ontwerp kunnen worden aangevuld met de vermelding van artikel 6, 1E.

3. In fine van de nieuwe paragraaf 3 van artikel 21 van het te wijzigen koninklijk besluit schrijve men, naar het voorbeeld van artikel 21, § 2, van hetzelfde besluit : "... van een groep in de zin van artikel 16".

Artikel 10.

1. Het is naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar niet de bedoeling om van de in artikel 24, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 vermelde uitdoving van het recht op kinderbijslag, ook in het thans ontworpen tweede lid van artikel 24, § 2, melding te maken.

2. Artikel 10, 2E, zou, blijkens artikel 21, vierde lid, uitwerking hebben met ingang van 1 mei 1984.

In de mate dat die bepaling een vermindering van de kinderbijslag voor een periode uit het verleden tot gevolg zou hebben, ontbreekt de daartoe vereiste rechtsgrond en is de bepaling derhalve onwettig.

Artikel 13.

Deze bepaling vervangt de bestaande regeling inzake de provisionele uitkering van kinderbijslag door een voorschrift dat enkel het treffen van een nieuwe regeling in het vooruitzicht stelt. Die werkwijze zou meebrengen dat, in afwachting van de invoering van de nieuwe regeling, er helemaal geen regeling meer zou gelden.

Een dergelijk gevolg - dat blijkbaar niet wenselijk is - kan worden vermeden door artikel 34, § 4, ongemoeid te laten zolang de nieuwe regeling zelf niet wordt getroffen.

Artikel 14.

In fine van de ontworpen paragraaf 4 van artikel 36, schrijve men in de Nederlandse tekst : "... de bijslagtrekkende die uit de echt is gescheiden of gescheiden is van tafel en bed".

Artikel 19.

Het aan artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 juli 1984 toe te voegen lid houdt een tempering in van het reeds in dat artikel bepaalde. Ten einde dit beter in de tekst van het ontwerp te laten uitkomen, kan worden geschreven : "... is evenwel niet van toepassing op ...".

Artikel 20.

Deze bepaling vult, met ingang van 1 januari 1985 (zie artikel 21, achtste lid), een artikel aan van een koninklijk besluit waaraan, door artikel 10 van dat besluit, pas met ingang van 1 juli 1987 uitwerking werd gegeven. Een dergelijke werkwijze is verwarringscheppend.

In de ontworpen bepaling wordt bovendien, naar het voorbeeld van de reeds geldende bepalingen van artikel 9 van het koninklijk besluit van 5 november 1987, de techniek gehanteerd van verwijzing naar bepalingen zoals ze in een vroegere versie luidden. Ook dat procédé moet worden vermeden, daar het begrijpen van de teksten erdoor al te zeer wordt bemoeilijkt.

Ten einde die twee bezwaren te ondervangen, wordt voorgesteld het voorschrift van artikel 20 te formuleren als een autonome bepaling, waarin de bepalingen van artikel 26, eerste lid, 2E, van het koninklijk besluit van 8 april 1976

die men in een vroegere versie van toepassing wil verklaren, integraal opnieuw zouden worden geformuleerd. Men verlieze daarbij niet uit het oog dat, gelet op het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 november 1987, het toepassingsgebied van die autonome bepaling zal moeten worden beperkt tot "kinderen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt vo,'o,'r 1 juli 1987".

Artikel 21.

De datum van 1 oktober 1990 vermeld in het zesde lid zal moeten worden aangepast, daar er geen rechtsgrond voorhanden is om aan artikel 16 terugwerkende kracht te verlenen in de mate dat die bepaling op een vermindering neerkomt van de toe te kennen kinderbijslag.

Slotopmerking.

Aangezien bij de toepassing van de ontworpen regelingen een dienst van het Ministerie van Justitie wordt betrokken (nl. door het ontworpen artikel 6bis, § 2, van het koninklijk besluit van 8 april 1976), dient de Minister van Justitie en Middenstand in die dubbele hoedanigheid te worden betrokken bij de voordracht, de uitvoering en de medeondertekening van het ontworpen besluit.

PORTEE DU PROJET.

Le projet vise à aligner le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants sur le régime des allocations familiales pour les travailleurs salariés, tel qu'il a été modifié par la loi-programme du 22 décembre 1989. Un certain nombre de taux en matière d'allocations de naissance, de prestations familiales et de suppléments d'âge sont également majorés pour atteindre les taux en vigueur dans le régime des travailleurs salariés. Le projet apporte en outre quelques adaptations terminologiques devenues nécessaires en raison de la modification de la législation en matière d'adoption.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 2.

L'objet du nouvel article 8, § 2, alinéa 2, étant selon le fonctionnaire délégué de réaliser l'harmonie avec l'article 56bis, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, il convient d'écrire :

"... ou séparé de fait et que cette séparation de fait soit consacrée par une ordonnance judiciaire autorisant ...".

Article 4.

En vue du parallélisme avec l'article 51, § 1er, 6E, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il a été modifié par la loi-programme du 22 décembre 1989, il convient de rédiger l'article 15, § 1er, alinéa 1er, 7E, en projet comme suit :

"7Eà la condition qu'ils fassent partie du ménage, les enfants de la personne de l'autre sexe avec laquelle il est établi en ménage, les enfants adoptés ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière ou pris sous tutelle officieuse par cette personne, les enfants de l'ex-conjoint, les enfants adoptés ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière ou pris sous tutelle officieuse par l'ex-conjoint;".

Article 5.

Le montant "2.024 F." apparaissant à deux endroits à l'article 17 de l'arrêté royal du 8 avril 1976, il convient de préciser : "A l'article 17, alinéas 1er et 2, du même arrêté ...".

Article 6.

1. Il ressort de la combinaison de l'article 6, 1E et 3E, et de l'article 21, alinéa 2, du projet que l'article 6, 1E, ne sera applicable que pour la période allant du 1er janvier 1991 au 1er juillet 1991. Le délégué du Gouvernement a confirmé cette interprétation.

2. Sur le plan de la légistique, il serait plus correct de formuler l'article 6, 1E, comme suit :

"1Ele § 6, 1E, est complété par les mots suivants : "et à 631 F. à partir du 1er janvier 1991;"".

Par souci de clarté - bien que d'un point de vue juridique, cela ne soit pas strictement nécessaire -l'article 21, alinéa 3, du projet pourrait être complété par la mention de l'article 6, 1E.

3. A la fin du nouveau paragraphe 3 de l'article 21 de l'arrêté royal à modifier, il convient d'écrire, sur l'exemple de l'article 21, § 2, du même arrêté : "... d'un groupe d'enfants au sens de l'article 16".

Article 10.

1. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention n'est pas de mentionner également dans l'alinéa 2 de l'article 24, § 2, en projet, l'extinction du droit aux allocations familiales visée à l'article 24, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 8 avril 1976.

2. Selon l'article 21, alinéa 4, l'article 10, 2E, produirait ses effets le 1er mai 1984.

Dans la mesure où cette disposition entraînerait une diminution de l'allocation familiale pour une période du passé,

le fondement juridique requis à cet effet fait défaut, et la disposition serait dès lors illégale.

Article 13.

Cette disposition remplace le régime en vigueur en matière d'allocation payée à titre provisionnel par une disposition qui annonce simplement l'élaboration d'un régime nouveau. Cette façon de procéder aurait pour conséquence que, dans l'attente de l'instauration du nouveau régime, il n'en existerait plus aucun.

Pareille conséquence - manifestement inopportune -peut être évitée en laissant l'article 34, § 4, en l'état tant que le nouveau régime lui-même n'a pas été fixé.

Article 14.

A la fin de l'article 36, § 4, en projet, il convient d'écrire dans le texte néerlandais : "... de bijslagtrekkende die uit de echt is gescheiden of gescheiden is van tafel en bed".

Article 19.

L'alinéa à ajouter à l'article 1er de l'arrêté royal du 17 juillet 1984 comporte une atténuation aux dispositions déjà énoncées dans cet article. Afin de mieux faire ressortir cela dans le texte du projet, l'on peut écrire : "... n'est toutefois pas applicable à ...".

Article 20.

Cette disposition complète, avec effet au 1er janvier 1985 (cf. article 21, alinéa 8), un article d'un arrêté royal, auquel l'article 10 de cet arrêté n'avait donné effet qu'à partir du 1er juillet 1987. Une telle façon de procéder prête à confusion.

Sur l'exemple des dispositions de l'article 9 de l'arrêté royal du 5 novembre 1987 déjà en vigueur, la disposition en projet use en outre de la technique du renvoi à des dispositions dans une version antérieure. Ce procédé doit également être évité, étant donné que la compréhension des textes en devient trop ardue.

Afin de remédier à ces deux objections, il est proposé de formuler la disposition de l'article 20 sous forme d'une disposition autonome, où les dispositions de l'article 26, alinéa 1er, 2E, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 que l'on entend déclarer d'application dans une version antérieure, seraient intégralement reformulées. A cet égard, il ne faudra pas perdre de vue que, eu égard à la disposition de l'article 9, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 5 novembre 1987, le champ d'application de cette disposition autonome devra être limité aux "enfants qui ont atteint l'âge de 21 ans avant le 1er juillet 1987".

Article 21.

La date du 1er octobre 1990 mentionnée dans l'alinéa 6 devra être adaptée, aucun fondement légal ne justifiant de donner à l'article 16 un effet rétroactif dans la mesure où cette disposition s'analyse en une diminution de l'allocation familiale à allouer.

Observation finale.

Etant donné qu'un service du Ministère de la Justice devra participer à l'application des règles en projet (à savoir par l'article 6bis, § 2, en projet de l'arrêté royal du 8 avril 1976), il convient d'associer le Ministre de la Justice et des Classes moyennes en cette double qualité à la proposition, à l'exécution et au contreseing de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame : staatsraden,
de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur : conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : assessoren van de afdeling wetgeving,
E. WYMEERSCH, assesseurs de la section de législation,

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, auditeur.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.