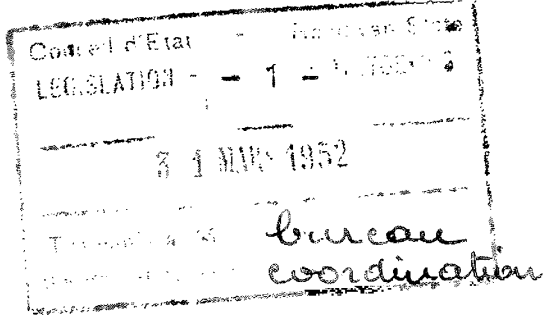
GK.




L. 2764/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

---

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 5 mars 1952, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 prévu par la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non salariés", a donné en sa séance du 10 mars 1952 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e Maart 1952 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het organiek koninklijk besluit van 22 December 1938 voorzien bij de wet van 10 Juni 1937 tot uitbreiding van de kinderbijslag tot de werkgevers en de niet-loonarbeiders", heeft ter zitting van 10 Maart 1952 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet d'augmenter de 10 p.c. les allocations familiales accordées aux travailleurs indépendants, d'élever de 18 à 21 ans la limite d'âge prévue pour les étudiants et les apprentis et, enfin, d'instituer pour les orphelins de travailleurs indépendants des allocations trois fois plus élevées que pour les enfants dont le père est en vie.

Le projet prévoit que la veuve du travailleur indépendant perd le bénéfice de ces allocations d'orphelins et ne touche plus que les allocations familiales ordinaires, si elle se remarie ou "si elle s'établit en ménage".

Selon l'article 49 bis proposé, "est considéré comme ménage toute cohabitation entre personnes de sexe différent, sauf lorsque ces personnes sont parentes ou alliées jusqu'au troisième degré inclusivement".

Ce texte reproduit un passage de l'article 56 bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Cette disposition y fut insérée par l'article 29 de la loi du 27 mars 1951.

Ainsi que l'avait déjà dit le Conseil d'Etat dans son avis L.1477/1, ce texte est ambigu et de nature à provoquer de nombreuses controverses.

.../...

Les travaux préparatoires de la loi du 27 mars 1951 ne fournissent pas d'explications suffisantes pour les résoudre. A s'en tenir à une interprétation littérale du texte, il faudrait réputer ménage toute cohabitation, même celle d'une veuve avec un garçon en bas âge. Le législateur n'a certainement pas voulu cela.

Il serait donc utile que le Gouvernement précisât dans un rapport au Roi la notion de "cohabitation de personnes de sexe différent" qui entraîne la suppression de l'allocation d'orphelin.

De plus, la pensée qui inspire le texte n'est pas claire.

Si la disposition est motivée uniquement par un souci de moralité et vise à ne pas favoriser la veuve qui vivrait en concubinage, elle crée une présomption de concubinage en des termes tout à fait généraux et dépasse le but poursuivi. Ainsi les caisses devraient refuser l'allocation d'orphelin :

.../...

1° à la veuve d'un cultivateur qui conserve sous son toit un valet de ferme;

2° à la veuve d'un boulanger qui engage un ouvrier logeant sous son toit pour continuer la fabrication du pain;

3° à la veuve d'un crémier qui héberge sous son toit un jeune garçon de course;

4° à la veuve d'un artisan, qui avait recueilli un orphelin dans son ménage et qui continue à l'élever avec ses enfants après le décès de son mari.

Ces situations comportent la cohabitation, mais n'impliquent pas nécessairement le concubinage.

Si on envisage d'expliquer le texte par des considérations d'ordre strictement économique analogues à celles qui justifient la suppression des allocations d'orphelins à la veuve qui se remarie - car on estime que, dans ce cas, son second mari contribuera à l'entretien du ménage et la collectivité n'aura plus à intervenir par des allocations majorées -, on n'aboutit pas non plus à une solution satisfaisante.

.../...

On peut admettre que la ferme exploitée par un valet après le décès de l'agriculteur permette à la veuve d'élever ses enfants sans l'assistance de la collectivité sous forme d'allocations d'orphelins.

On peut admettre que la boulangère qui continue à vendre du pain fabriqué par un ouvrier ne touche pas d'allocations d'orphelins parce qu'elle est censée être à même d'élever ses enfants. Mais dans ces deux cas, la situation économique serait la même si le valet ou l'ouvrier logeaient au dehors.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat, en l'espèce, d'interpréter un texte contresigné par tous les ministres sans connaître officiellement la volonté du Gouvernement. Il est, d'autre part, souhaitable de prévenir les perplexités des caisses mutuelles d'allocations familiales, des bénéficiaires et des juges chargés de trancher d'inévitables contestations.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat propose d'apporter au projet des modifications de forme qui figurent dans le texte ci-après :

ARRETE ROYAL MODIFIANT L'ARRETE ROYAL ORGANIQUE DU 22 DECEMBRE 1938 PREVU PAR LA LOI DU 10 JUIN 1937 QUI ETEND LES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX EMPLOYEURS ET AUX TRAVAILLEURS NON SALARIES.

---

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

.../...

Vu la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux non salariés, modifiée par l'arrêté-loi du 6 septembre 1946, notamment l'article 9;

Vu l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 prévu par la loi du 10 juin 1937 qui étend les allocationsfamiliales aux employeurs et aux travailleurs non salariés, modifié par l'arrêté royal du 2 septembre 1939, les arrêtés du Régent des 16 février et 7 septembre 1946, l'arrêté du Régent du 30 mars 1948 et les arrêtés royaux des 3 octobre 1950 et 9 janvier 1951;

Considérant que, dans l'intérêt des familles des non salariés, il y a lieu de majorer les taux des allocations familiales, plus spécialement ceux alloués aux orphelins, et de relever en faveur des étudiants et apprentis la limite de l'âge requis pour bénéficier des allocations familiales;

Vu l'avis de la Commission des allocations familiales;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Nos ministres réunis en conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

L'article 49, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 22 décembre 1938, modifié par l'arrêté royal du 2 septembre 1939 et par l'arrêté du Régent du 7 septembre 1946, est supprimé.

Article 2.-

Un article 49 bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté royal :

"Article 49 bis.- Les veuves et les personnes dont il est question à l'article 49, a, b, c, d et e, bénéficient, en faveur des orphelins dont elles ont la charge, des taux d'allocations familiales prévus par les articles 93 bis et 93 ter. Ces taux peuvent être majorés par le Roi après consultation de la Commission des allocations familiales.

... (la suite de l'article comme au projet du Gouvernement, sous réserve des observations exposées ci-dessus) ...".

Article 3.-

L'article 92, alinéa 1er, du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 9 janvier 1951, est remplacé par la disposition suivante :

"Les caisses mutuelles, les sections mutuelles et la Caisse mutuelle nationale octroient aux attributaires, en faveur de ceux de leurs enfants qui remplissent les conditions prévues par la section 2, une allocation semestrielle qui est fixée :

| | |
|---|---|
| pour le premier enfant à | 600 francs, |
| pour le deuxième enfant à | 600 francs, |
| pour le troisième enfant à | 810 francs, |
| pour le quatrième enfant à | 1140 francs, |
| pour le cinquième enfant et pour chacun des enfants suivants à | 1530 francs.". |

.../...

Article 4.-

L'article 93, alinéa 1er, du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 9 janvier 1951, est remplacé par la disposition suivante :

"Pour le semestre au cours duquel l'enfant naît ou devient bénéficiaire, ainsi que pour celui au cours duquel l'enfant décède ou cesse d'être bénéficiaire, l'allocation semestrielle est remplacée par une ou plusieurs allocations mensuelles qui sont fixées :

| | |
|---|---|
| pour le premier enfant à | 100 francs, |
| pour le deuxième enfant à | 100 francs, |
| pour le troisième enfant à | 135 francs, |
| pour le quatrième enfant à | 190 francs, |
| pour le cinquième enfant et pour chacun des enfants suivants. à | 255 francs.". |

Article 5.-

Un article 93 bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté royal :

" Article 93 bis.- Pour les veuves et les personnes dont il est question à l'article 49, a, b, c, d et e, ...(la suite comme au projet du Gouvernement) ...".

Article 6.-

Un article 93 ter, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté royal :

" Article 93 ter.- Pour les veuves et les personnes dont il est question à l'article 49, a, b, c, d et e, ...( la suite comme au projet du Gouvernement )...".

.../...

Article 7.-

... (texte de l'article 6 du projet du Gouvernement) ...

Article 8.-

... (texte de l'article 7 du projet du Gouvernement) ...

Article 9.-

Un article 125 bis,rédigé comme suit,est inséré dans le même arrêté royal :

"Article 125 bis.- Le paiement des allocations aux taux fixés par les articles 93 bis et 93 ter a lieu trimestriellement ou mensuellement.".

Article 10.-

A l'article 166 du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 2 septembre 1939, les mots "lettre a" et "lettre b" sont respectivement remplacés par "1°" et "2°".

Article 11.-

... (texte de l'article 9 du projet du Gouvernement) ...

Article 12.-

Le présent arrêté sort ses effets le 1er janvier 1952.

.../...

Article 13.-

Notre Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à ,le

...(Suivent la signature royale et les contreseings) ...

Het ontwerp strekt er toe, de kinderbijslag voor zelfstandige arbeiders met 10 t.h. te verhogen, de grensleeftijd voor de studenten en leerjongens van 18 op 21 jaar te brengen en, tenslotte, voor de wezen van zelfstandige arbeiders een driemaal zo hoge kinderbijslag in te voeren als voor de kinderen wier vader in leven is.

Volgens het ontwerp verliest de weduwe van de zelfstandige arbeider dat wezengeld en ontvangt zij nog enkel de gewone kinderbijslag zo zij hertrouwt of "zo zij een huishouden vormt".

Volgens het voorgesteld artikel 49 bis, "wordt als huishouden beschouwd elke samenwoning van personen van verschillend geslacht, behalve wanneer die personen bloed- of aanverwanten zijn tot en met de derde graad".

In deze tekst is een passus overgenomen uit artikel 56 bis der samengeordende wetten betreffende de kindertoelagen voor de loonarbeiders. Die bepaling werd er ingevoegd bij artikel 29 der wet van 27 Maart 1951.

Zoals de Raad van State reeds in zijn advies L.1477/1 had opgemerkt, is die tekst dubbelzinnig en kan hij tot talrijke twistpunten aanleiding geven.

In de parlementaire voorbereiding der wet van 27 Maart 1951 vindt men geen bevredigende uitleg om die strijdvragen op te lossen. Interpreteert men de tekst letterlijk, dan is iedere samenwoning, zelfs van een weduwe met een kleine jongen, als huishouden te beschouwen. Dat heeft de wetgever zeker niet bedoeld.

.../...

De Regering zou er dan ook goed aan doen, het begrip "samenwoning van personen van verschillend geslacht", welke samenwoning het afschaffen van het wezengeld met zich brengt, in een verslag aan de Koning nader te omschrijven.

Bovendien is de gedachte die aan de tekst ten grondslag ligt niet duidelijk.

Is de bepaling enkel door overwegingen van zedelijke aard ingegeven en is zij bedoeld om de weduwe, die in concubinaat leeft, niet te bevoordelen, dan voert zij in geheel algemene bewoordingen een vermoeden van concubinaat in en gaat zij verder dan wat men wil bereiken. De kassen zouden het wezengeld dan moeten weigeren:

1° aan de weduwe van een landbouwer die een hoeveknecht in huis houdt;

2° aan de weduwe van een bakker die voor het voortzetten van het bakkersbedrijf een knecht in dienst neemt en hem huisvesting verleent;

3° aan de weduwe van een handelaar in zuivelproducten die een loopjongen bij zich laat inwonen;

4° aan de weduwe van een ambachtsman die in haar gezin een wees had opgenomen en hem na het overlijden van haar echtgenoot verder met haar kinderen grootbrengt.

In al die gevallen is er samenwoning, maar niet noodzakelijk concubinaat.

Tracht men de tekst te verklaren door zuiver economische overwegingen, van dezelfde aard als die waardoor het opheffen der toekenning van wezengeld aan de weduwe die hertrouwt wordt verantwoord - in dat geval

.../...

is men immers van oordeel dat haar tweede echtgenoot in het onderhoud van het gezin helpt voorzien, zodat de collectiviteit niet meer hoeft bij te dragen door verhoogde bijslag - ,dan komt men evenmin tot een bevredigende oplossing.

Het is aan te nemen dat een weduwe, die na het overlijden van de landbouwer de hoeve door een knecht laat exploiteren, daardoor in staat zal zijn haar kinderen groot te brengen zonder dat de gemeenschap in de vorm van wezengeld haar steun verleent.

Ook kan men aannemen dat een bakkerin, die voortgaat met het verkopen van door een knecht vervaardigd brood, geen wezengeld trekt omdat zij in staat wordt geacht haar kinderen groot te brengen. In beide gevallen echter zou de toestand economisch dezelfde zijn zo de knechten elders gehuisvest waren.

Het komt de Raad van State niet toe hier een door al de ministers medeondertekende tekst te interpreteren zonder de wil der Regering officieel te kennen. Maar de kassen voor kinderbijslag, de gerechtigden en de rechters, die onvermijdelijk betwistingen zullen op te lossen hebben, zouden moeten weten waaraan zich te houden.

Verder stelt de Raad van State voor, een aantal vormwijzigingen in het ontwerp aan te brengen; zij zijn opgenomen in de onderstaande tekst :

.../...

KONINKLIJK BESLUIT TOT WIJZIGING VAN HET ORGANIEK KONINKLIJK BESLUIT VAN 22 DECEMBER 1938 VOORZIEN BIJ DE WET VAN 10 JUNI 1937 HOUDENDE UITBREIDING VAN DE KINDERBIJSLAG TOT DE WERKGEVERS EN DE NIET-LOONARBEIDERS.

---

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op de wet van 10 Juni 1937 houdende uitbreiding van de kinderbijslag tot de werkgevers en de niet-loonarbeiders, gewijzigd bij de besluitwet van 6 September 1946, inzonderheid op artikel 9;

Gelet op het organiek koninklijk besluit van 22 December 1938, voorzien bij de wet van 10 Juni 1937 houdende uitbreiding van de kinderbijslag tot de werkgevers en de niet-loonarbeiders, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 September 1939, bij de besluiten van de Regent van 16 Februari en 7 September 1946, bij het besluit van de Regent van 30 Maart 1948 en bij de koninklijke besluiten van 3 October 1950 en 9 Januari 1951;

Overwegende dat er in het belang van de gezinnen der niet-loonarbeiders aanleiding toe bestaat de kinderbijslag, inzonderheid die aan de wezen toegekend, te vermeerderen en de grens van de leeftijd vereist om kinderbijslag te genieten, voor studenten en leerjongens te verhogen;

Gelet op het advies van de Commissie voor kinderbijslag;

.../...

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze in raad vergaderde ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

Artikel 49, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 December 1938, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 September 1939 en bij het besluit van de Regent van 7 September 1946, vervalt.

Artikel 2.-

Een artikel 49 bis, luidend als volgt, wordt in hetzelfde koninklijk besluit ingevoegd :

"Artikel 49 bis.- De weduwen en de personen van wie er sprake is in artikel 49, a, b, c, d en e, genieten, ten gunste van de wezen die zij ten laste hebben, de bij de artikelen 93 bis en 93 ter bepaalde bedragen van kinderbijslag. Deze bedragen kunnen door de Koning, na advies van de Commissie voor kinderbijslag, verhoogd worden.

... (de rest van het artikel als in het ontwerp der Regering, onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte opmerkingen) ...".

Artikel 3.-

Artikel 92, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 Januari 1951, wordt door de volgende bepaling vervangen :

.../...

"De onderlinge kassen, de onderlinge secties en de Nationale Onderlinge Kas verlenen aan de rechtverkrijgenden ten voordele van die hunner kinderen welke de voorwaarden bepaald in sectie 2 vervullen een halfjaarlijkse bijslag die wordt vastgesteld :

| | |
|---|---|
| voor het eerste kind op | 600 frank , |
| voor het tweede kind op | 600 frank , |
| voor het derde kind op | 810 frank , |
| voor het vierde kind op | 1140 frank , |
| voor het vijfde kind en ieder der volgende kinderen op | 1530 frank.". |

Artikel 4.-

Artikel 93, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 Januari 1951, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Voor het halfjaar waarin het kind geboren of gerechtigd wordt, alsmede voor dat waarin het kind is overleden of ophoudt gerechtigd te zijn, wordt de halfjaarlijkse bijslag door één of meer maandelijkse bijslagen vervangen, die worden vastgesteld :

| | |
|---|---|
| voor het eerste kind op | 100 frank , |
| voor het tweede kind op | 100 frank , |
| voor het derde kind op | 135 frank , |
| voor het vierde kind op | 190 frank , |
| voor het vijfde kind en ieder der volgende kinderen op | 255 frank.". |

.../...

Artikel 5.-

Een artikel 93 bis, luidend als volgt, wordt in hetzelfde koninklijk besluit ingevoegd :

"Artikel 93 bis.- De driemaandelijkse kinderbijslag voor de weduwen en de personen van wie sprake is in artikel 49, a, b, c, d en e, wordt vastgesteld :
... (verder als in het ontwerp der Regering) ...".

Artikel 6.-

Een artikel 93 ter, luidend als volgt, wordt in hetzelfde koninklijk besluit ingevoegd :

"Artikel 93 ter.- De maandelijkse kinderbijslag voor de weduwen en de personen van wie sprake is in artikel 49, a, b, c, d en e, wordt vastgesteld :
... (verder als in het ontwerp der Regering) ...".

Artikel 7.-

Artikel 100, derde lid, van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen:

"Het recht op kinderbijslag blijft tot de leeftijd van 21 jaar behouden ten behoeve van de jongelieden die generlei winstgevend werk verrichten en regelmatig overdag vak- of algemeen onderwijs volgen, mits de lessen normaal ten minste tweehonderd dagen in het jaar en gewoonlijk ten minste vijf uren per dag gegeven worden.".

Artikel 8.-

... (tekst van artikel 7 van het ontwerp der Regering) ...

.../...

Artikel 9.-

Een artikel 125 bis, luidend als volgt, wordt in hetzelfde koninklijk besluit ingevoegd :

"Artikel 125 bis.- De bijslag volgens de bij de artikelen 93 bis en 93 ter bepaalde bedragen wordt om de drie maanden of om de maand uitbetaald.".

Artikel 10.-

In artikel 166 van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 September 1939, worden de woorden "letter a" en "letter b" onderscheidenlijk door "1°" en "2°" vervangen.

Artikel 11.-

... (tekst van artikel 9 van het ontwerp der Regering) ...

Artikel 12.-

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 Januari 1952.

Artikel 13.-

Onze Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te , .

... (Dan volgen de ondertekening van de Koning en de medeondertekeningen)...

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

| | | | |
|---|---|---|---|
| Messieurs : de Heren : | J. SUETENS, | premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State, | président voorzitter |
| | M. SOMERHAUSEN, G. VAN BUNNEN, | conseillers d'Etat raadsheren van State | |
| | L. FREDERICQ, G. DOR, | assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving | |
| | G. PIQUET, | greffier adjoint, adjunct-griffier, | greffier griffier. |

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg.

Le 1952.

De 1952.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.