KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 29e augustus 1967 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "nr... betreffende de gezinsbijslag voor werklozen", heeft de 7e september 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 29 août 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "n° ... relatif aux prestations familiales revenant aux chômeurs", a donné le 7 septembre 1967 l'avis suivant :

Als rechtsgrond voor het ontwerp, dat tot doel heeft de toekenning van gezinsbijslag voor werklozen te regelen, wordt het bepaalde in 4°, c, en 11°, b, van artikel 1 van de wet van 31 maart 1967 ingeroepen.

In eerstgenoemde bepaling worden maatregelen met het oog op de verbetering van het beheer en de activiteit van openbare instellingen in het vooruitzicht gesteld, terwijl in de tweede sprake is van uitbreiding van de kinderbijslag tot de gevallen welke een bijzondere aandacht verdienen.

Om nu te kunnen uitmaken of deze bepalingen als rechtsgrond voor het ontwerp in aanmerking komen, is het noodzakelijk vooraf de voorgenomen maatregelen in hun juiste kader te situeren, meer bepaald na te gaan tot welke sector van de sociale zekerheid de ontworpen gezinsbijslag voor werklozen organiek zal behoren.

Noch in de tekst van het ontwerp, noch in het verslag aan de Koning, wordt een uitdrukkelijk standpunt ingenomen ten aanzien van de vraag of de door het ontwerp geregelde gezinsbijslag als een uitkering van de werkloosheidsregeling dan wel als een uitkering van de kinderbijslagregeling moet worden aangezien. Het ontwerp is overigens opgevat als een autonoom besluit dat losstaat zowel van de wetgeving inzake werkloosheid als van de wetgeving inzake kinderbijslag voor werknemers.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar echter bedoelt de Regering van deze gezinsbijslag een uitkering van de kinderbijslagregeling te maken. De Regering wil dus de kinderbijslag voor werklozen, die thans ingevolge een bepaling van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders onder de werkloosheidsregeling ressorteert, overhevelen naar de sector van de kinderbijslag voor werknemers, met dien verstande evenwel dat de last van de uitbetaling ervan verder door de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening wordt gedragen.

Het ontwerp gebruikt de term "gezinsbijslag" en wil daarmede, zoals uit artikel 1, b, blijkt, alle bijslag bedoelen welke bij de kinderbijslagwetgeving is bepaald : zowel de eigenlijke kinderbijslag bepaald in afdeling I van hoofdstuk V van de gecoördineerde wetten, als het kraamgeld en de gezinsvakantiebijslag waarvan sprake in de afdelingen 4bis en 4ter van dat hoofdstuk. Deze nieuwe Nederlandse terminologie beroept zich op de aanbevelingen van het Sociaalrechtelijk Woordenboek van de Benelux Economische Unie. Weliswaar is het ontwerp wegens de beperkte aard ervan misschien niet het geschikte moment om de terminologie van de kinderbijslagregeling te vernieuwen, maar de term "gezinsbijslag" heeft dan toch het voordeel van zijn onbetwistbare duidelijkheid.

\+
\+ \+

In het eerste lid van de aanhef leze men duidelijkheidshalve : "inzonderheid op artikel 1, 4°, c, en 11°, b, en op de artikelen 3 en 4".

.../...

Het tweede lid van de aanhef leze men als volgt :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders;".

+
+ +

In de Nederlandse tekst van artikel 1 leze men in a : "gecoördineerde wetten : de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders".

In b leze men in het Nederlands : "elke bijslag".

In c vervange men in het Nederlands het woord "gemachtigd" door "erkend".

+
+ +

In artikel 2, eerste lid, leze men in het Frans : "sauf s'il peut les réclamer lui-même à un autre titre en vertu de ces mêmes lois". Deze opmerking geldt ook voor artikel 3.

In het tweede lid van artikel 2 leze men : "Artikel 59 van de gecoördineerde wetten ...".

+
+ +

.../...

Artikel 3, tweede lid, bepaalt onder welke voorwaarden de gedeeltelijk werkloze gezinsbijslag kan genieten voor werkloosheidsdagen waarvoor hij geen werkloosheidsuitkering ontvangt. Hierbij wordt het begrip "onvrijwillige werkloze" gebruikt. Daar dit begrip niet meer als zodanig in de werkloosheidsregeling wordt gehanteerd, ware het beter deze terminologie te vervangen door een omschrijving, ontleend aan de bepaling van de werkloosheidsregeling, waarin de hier bedoelde voorwaarde wordt vastgesteld. Hierdoor zal het ook mogelijk zijn juister te bepalen aan welke voorwaarden de hier bedoelde werknemer moet voldoen om een recht op gezinsbijslag te doen ontstaan.

\+

\+ \+

Artikel 4 van het ontwerp luidt als volgt :

"De Koning kan in de voorwaarden die Hij bepaalt, het voordeel van dit besluit uitbreiden tot categorieën van volledig werklozen die geen werkloosheidsuitkering genieten en die voldoen aan dezelfde voorwaarden als bepaald onder artikel 3, tweede lid, 1° en 2°, van dit besluit".

Het verslag aan de Koning verwijst dienaangaande naar werklozen die niet hebben voldaan aan de wachttijd en naar werklozen die zekere sancties hebben opgelopen.

Hierbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de bevoegdheid welke de Koning aan de wet van 31 maart 1967 ontleent, slechts van tijdelijke aard is.

Daarom is het nodig dat het ontwerp zelf de categorieën bepaalt die in aanmerking komen voor gezinsbijslag. Wel kan dan aan een gewoon koninklijk besluit worden overgelaten te bepalen aan welke voorwaarden de werklozen van iedere categorie moeten voldoen om een recht op kinderbijslag te doen ontstaan.

Zoniet verschijnt artikel 4 van het ontwerp als een onwettige bepaling waardoor de Koning zich een gedeelte van de macht tot uitbreiding van de kinderbijslagregeling, welke hem slechts tijdelijk is verleend, voor onbepaalde tijd en dus voorgoed opdraagt.

In de Franse tekst dient men zoals in het Nederlands naar artikel 3 te verwijzen.

\+

\+ \+

Artikel 8 leze men als volgt :

"Artikel 8.-

De krachtens dit besluit toegekende gezinsbijslag komt ten laste van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.

De kosten van uitkering van deze gezinsbijslag alsook het recht voor uitgifte van postassignaties die uitsluitend voor de toepassing van dit besluit worden uitgegeven, komen eveneens te zijnen laste".

\+

\+ \+

.../...

In artikel 9 zou duidelijker moeten worden uiteengezet in welk geval juist de gezinsbijslag ten laste komt van de instelling belast met de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen.

\+
\+ +

In artikel 10 van het ontwerp is er discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst : in de eerste is sprake van "de nodige geldmiddelen", in de tweede van "les fonds suffisants".

\+
\+ +

In artikel 11 leze men in het Nederlands :

"De Koning bepaalt de wijze waarop de bedragen welke de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening krachtens artikel 8 aan de kinderbijslaginstellingen moet terugbetalen, worden berekend en verdeeld".

\+
\+ +

Volgens het eerste lid van artikel 12 gebeurt de overlegging der rekeningen driemaandelijks. Hierbij wordt niet gezegd op wie deze verplichting rust noch aan wie de rekeningen moeten worden overgelegd.

\+
\+ +

Het begin van artikel 13 leze men als volgt :

"Artikel 13.-

Ten aanzien van de krachtens dit besluit verschuldigde gezinsbijslag zijn de volgende bepalingen van de gecoördineerde wetten toepasselijk : ...".

Voor het 3° wordt, aangezien artikel 146 van de gecoördineerde wetten bij koninklijk besluit van 16 februari 1952 opgeheven is, de volgende tekst voorgesteld :

"3° de artikelen 143 tot 145 en 147 tot en met 154".

+
+ +

Volgens artikel 14 zal het ontworpen besluit in werking treden op de datum vastgesteld door de Koning.

Tenzij de Regering de datum in het besluit zelf aangeeft, bijvoorbeeld 1 januari 1968, zal zij erop moeten letten dat het besluit waarbij de datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld, wordt genomen vooraleer aan de bijzondere machten van de Koning een einde is gekomen.

+
+ +

Volgens het verslag aan de Koning, zal de Regering er over waken dat de werkloosheids- en kinderbijslagregelingen met dit besluit in overeenstemming worden gebracht.

.../...

Het ontwerp bevat echter geen enkele bepaling die de Koning daartoe bevoegd verklaart. Daar beide regelingen gedeeltelijk ook door wetsbepalingen zijn beheerst, is het wenselijk een bepaling in het ontwerp op te nemen die hierin voorziet.

Daartoe wordt de volgende tekst voorgesteld :

"De Koning kan de bestaande wetsbepalingen wijzigen om de tekst ervan in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit besluit".

\+
\+ \+

Ten slotte dient het ontwerp, zoals ieder ander koninklijk besluit, aangevuld te worden met het gebruikelijke uitvoeringsformulier, dat het slotartikel zal vormen.

---

Le projet, qui a pour objet de régler l'octroi de prestations familiales aux chômeurs, invoque comme fondement légal les dispositions du 4°, c, et du 11°, b, de l'article 1er de la loi du 31 mars 1967.

La première de ces dispositions annonce des mesures en vue d'améliorer la gestion et l'activité de certains organismes d'intérêt public. Dans la seconde, il est question de l'extension des allocations familiales à des cas particulièrement dignes d'intérêt.

Afin de pouvoir établir si ces dispositions sont de nature à procurer au projet un fondement légal valable, il s'impose, au préalable, de situer les mesures envisagées dans leur cadre exact et, en particulier, d'examiner à quel secteur de la sécurité sociale les prestations familiales prévues à l'intention des chômeurs se rattacheront du point de vue organique.

Ni le texte du projet ni le rapport au Roi ne prennent expressément position sur la question de savoir si les prestations familiales prévues par le projet doivent être considérées, soit comme des prestations fournies au titre de la réglementation sur le chômage, soit comme des prestations s'inscrivant dans le cadre de la réglementation sur les allocations familiales. Le projet est d'ailleurs conçu sous la forme d'un arrêté autonome tant par rapport à la législation en matière de chômage que par rapport à celle relative aux allocations familiales des travailleurs salariés.

Des précisions fournies par le fonctionnaire délégué il ressort toutefois que, dans la pensée du Gouvernement, ces prestations familiales sont appelées à devenir une

.../...

prestation fournie au titre de la réglementation sur les allocations familiales. L'intention du Gouvernement est donc de transférer les allocations familiales pour chômeurs, qui relèvent actuellement de la réglementation sur le chômage en vertu de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, au secteur des allocations familiales des travailleurs salariés, étant entendu toutefois que la charge de ces prestations sera supportée, comme par le passé, par l'Office national de l'emploi.

Le projet fait usage, dans son texte néerlandais, du terme "gezinsbijslag" pour désigner, ainsi qu'en témoigne l'article 1er, b, toute prestation prévue par la législation sur les allocations familiales, c'est-à-dire tant les allocations familiales proprement dites prévues à la section première du chapitre V des lois coordonnées que les allocations de naissance et les allocations familiales de vacances dont il est question respectivement aux sections 4bis et 4ter du même chapitre. La nouvelle terminologie néerlandaise s'autorise des recommandations faites dans le "Sociaalrechtelijk Woordenboek" de l'Union économique Benelux. Bien qu'en raison de sa portée limitée le projet ne soit peut-être pas l'occasion la plus propice d'innover en matière de terminologie des allocations familiales, le terme "gezinsbijslag" n'en a pas moins le mérite d'être d'une incontestable clarté.

+

\+ +

.../...

A l'alinéa 1er du préambule, il convient d'écrire par souci de clarté : "notamment l'article 1er, 4°, c, et 11°, b, et les articles 3 et 4 ".

L'alinéa 2 du préambule gagnerait à être rédigé ainsi qu'il suit :

"Vu les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés;".

+

+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 1er, il faut lire au a : "gecoördineerde wetten : de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders".

Dans la même version il convient, au b, d'écrire : "elke bijslag" et, au c, de remplacer le mot "gemachtigd" par le mot "erkend".

+

+ +

A l'article 2, alinéa 1er, mieux vaudrait écrire : "sauf s'il peut les réclamer lui-même à un autre titre en vertu de ces mêmes lois". Cette observation s'applique également à l'article 3.

A l'alinéa 2 de l'article 2, il faut lire : "L'article 59 des lois coordonnées ... ".

+

+ + .../...

L'article 3, alinéa 2, détermine les conditions auxquelles le chômeur partiel peut bénéficier des prestations familiales pour les journées de chômage non indemnisées. Il fait usage, à cette fin, de la notion de chômeur involontaire. Cette notion n'étant plus utilisée comme telle dans la réglementation sur le chômage, il serait préférable de substituer à ce terme une périphrase tirée de celle des dispositions de la réglementation sur le chômage où la condition dont il s'agit en l'espèce se trouve énoncée. Ce procédé permettra, en outre, de définir avec plus de précision à quelles conditions le travailleur en question doit satisfaire pour que le droit aux prestations familiales s'ouvre dans son chef.

\+

\+ \+

L'article 4 du projet est rédigé comme suit :

"Le Roi peut étendre, dans les conditions qu'il détermine, le bénéfice du présent arrêté à des catégories de chômeurs complets qui ne bénéficient pas de l'allocation de chômage et qui remplissent les mêmes conditions que celles prévues à l'article 2, alinéa 2, 1° et 2°, du présent arrêté".

Le rapport au Roi fait allusion, à cet égard, aux chômeurs qui n'ont pas accompli le stage requis et aux chômeurs qui ont encouru certaines sanctions.

.../...

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue que la loi du 31 mars 1967 n'a attribué au Roi que des pouvoirs temporaires.

Il est dès lors indispensable que les catégories susceptibles d'être admises au bénéfice des prestations familiales soient déterminées dans le projet même. Rien ne s'oppose, en revanche, à ce que les conditions donnant ouverture au droit aux allocations familiales soient alors fixées, pour chaque catégorie de chômeurs, par la voie d'un arrêté royal ordinaire.

A défaut d'indication de ces catégories, l'article 4 du projet apparaîtrait comme une disposition illégale par laquelle le Roi s'octroierait pour une durée indéterminée et, partant, à titre définitif une partie du pouvoir que la loi ne lui a attribué que temporairement en vue d'étendre le régime des allocations familiales.

Le texte français doit, à l'instar du texte néerlandais, faire référence à l'article 3.

\+

\+ +

L'article 8 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 8.-

Les prestations familiales octroyées en vertu du présent arrêté sont à la charge de l'Office national de l'emploi.

.../...

Les frais de liquidation de ces prestations familiales ainsi que la taxe d'émission des assignations postales émises exclusivement pour l'application du présent arrêté sont également à sa charge".

+

+ +

L'article 9 devrait indiquer avec plus de clarté dans quel cas précis les prestations familiales sont mises à la charge de l'organisme de paiement des allocations de chômage.

+

+ +

A l'article 10 du projet, il y a discordance entre la version française et la version néerlandaise : la première parle de "fonds suffisants", la seconde de "nodige geldmiddelen".

+

+ +

La version néerlandaise de l'article 11 serait mieux rédigée comme suit :

" De Koning bepaalt de wijze waarop de bedragen welke de Rijksdienst voor arbeisvoorziening krachtens artikel 8 aan de kinderbijslaginstellingen moet terugbetalen, worden berekend en verdeeld".

+

+ + .../...

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 12, la reddition des comptes est trimestrielle. Il n'est toutefois pas précisé à qui cette obligation incombe ni à qui les comptes doivent être présentés.

\+

\+ \+

L'article 13 devrait débuter comme suit :

"Article 13.-

Les dispositions suivantes des lois coordonnées sont applicables aux prestations familiales dues en vertu du présent arrêté : ".

L'article 146 des lois coordonnées ayant été abrogé par l'arrêté royal du 16 février 1952, il est proposé de rédiger le 3° comme suit :

"3° les articles 143 à 145 et 147 à 154 inclusivement".

\+

\+ \+

En vertu de l'article 14, l'arrêté en projet entrera en vigueur à la date fixée par le Roi.

A moins que la date, celle par exemple du 1er janvier 1968, ne soit indiquée dans l'arrêté en projet lui-même, le Gouvernement devra veiller à ce que l'arrêté fixant cette date intervienne avant que n'expirent les pouvoirs spéciaux attribués au Roi.

\+

\+ \+ .../...

Selon le rapport au Roi, le Gouvernement veillera à mettre en concordance la réglementation en matière de chômage et celle des allocations familiales avec le présent arrêté.

Le projet ne contient toutefois aucune disposition habilitant le Roi à cette fin. Les deux réglementations en question étant également, en partie, régies par des dispositions légales, il est souhaitable d'inscrire dans le projet une disposition prévoyant cette habilitation.

Le texte suivant est proposé :

"Le Roi peut modifier les dispositions légales existantes en vue de mettre leur texte en concordance avec les dispositions du présent arrêté".

\+

\+ +

Enfin, le projet doit être complété, comme tout autre arrêté royal, par l'exécutoire usuel, qui en constituera l'article final.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : M. SOMERHAUSEN, eerste voorzitter,
G. VAN BUNNEN, staatsraden,
H. ADRIAENS,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier,

La chambre était composée de

Messieurs : premier président,
conseillers d'Etat,
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. SOMERHAUSEN.