Transmis à M.
Doorgezonden aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e mei 1973 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 107, § 2, van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor werknemers", heeft de 1e juni 1973 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 21 mai 1973, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 107, § 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné le 1er juin 1973 l'avis suivant :

Het ontwerp regelt de uitvoering van artikel 107 van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor werknemers, met een nieuwe inhoud terug opgenomen door de wet van 20 juli 1971 die zo doende bij de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers een "Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten" heeft ingericht, belast met het financieren van collectieve uitrustingen en diensten ten behoeve van de werknemersgezinnen.

Naar luid van artikel 2 van het ontwerp mag het Fonds tegemoetkomen ten behoeve van de collectieve uitrustingen en diensten onder meer "van de instellingen voor bewaring van kinderen van minder dan drie jaar opgericht en beheerd door de Rijksdienst ...", terwijl volgens artikel 3 de helft van de vier vijfden van het vermogen van het Fonds aan die instellingen van de Rijksdienst wordt voorbehouden. Die bepalingen schijnen ervan uit te gaan dat genoemde Rijksdienst het recht heeft kinderkribben op te richten en te beheren en dat, dientengevolge, het Fonds ermee belast kan worden de financiering daarvan op zich te nemen. Die zienswijze is onjuist.

Weliswaar heeft de wet van 20 juli 1971 de oorspronkelijke opdracht van de Rijksdienst, beheerder van de sector kinderbijslagregeling voor werknemers, verruimd en heeft zij hem, via het Fonds, een taak van financiering van collectieve uitrustingen en diensten toevertrouwd, doch noch de oorspronkelijke opdracht, noch de bijkomende opdracht van de wet van 20 juli 1971 houden in dat de Rijksdienst ermee belast is zelf kinderkribben in te richten en te beheren.

.../...

Het is een vaste regel van ons publiek recht dat een openbare instelling maar bekwaamheid tot optreden heeft in zover die voor de uitoefening van haar opdracht nodig is; het is een even vaste regel dat de toekenning van een opdracht aan een zodanige instelling die onafwendbaar met de verlening van de rechtspersoonlijkheid verbonden is, zaak is van de wetgever. Uit eigen gezag kan de Koning daaraan niets toevoegen. Daaruit volgt dat het ontwerp op het besproken punt zonder rechtsgrond is.

Het is nu zo dat de wet in haar artikel 107, § 2, de beoogde uitvoering afhankelijk heeft gesteld van een voorstel van het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers en dat de gewraakte bepaling tot dat voorstel behoort. Wanneer de wet het nemen van uitvoeringsmaatregelen afhankelijk stelt van een voorafgaand voorstel van de instelling die bij de regeling betrokken is, dan houdt dat in, niet alleen dat het initiatief van de regeling aan de Koning onttrokken wordt, doch ook dat de Koning wanneer hij ertoe besluit uitvoeringsmaatregelen te nemen, door het voorstel gebonden is en daaraan niets wezenlijks kan wijzigen. Daaruit volgt dat wanneer het voorstel, zoals in dit geval, een aangelegenheid omvat die niet tot 's Konings bevoegdheid behoort en bovendien een substantieel gegeven van het voorstel vormt, hij niet anders kan dan weigeren het voorstel in een besluit om te zetten.

De Raad van State onthoudt zich dan ook van een verder onderzoek van het ontwerp.

Le projet règle l'exécution de l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il a été rétabli, avec un contenu nouveau, par la loi du 20 juillet 1971, laquelle a ainsi institué à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés un "Fonds d'équipements et de services collectifs" chargé de financer des équipements et services collectifs en faveur des familles de travailleurs salariés.

L'article 2 du projet dispose que le Fonds peut intervenir en faveur des équipements et services collectifs, notamment, "des institutions de garde d'enfants âgés de moins de 3 ans créées et gérées par l'Office national ..." et l'article 3 réserve à ces institutions la moitié des quatre cinquièmes de l'avoir du Fonds. Ces dispositions semblent procéder de la conception que l'Office national est habilité à créer et à gérer des crèches et qu'en conséquence, le Fonds peut être chargé d'en assumer le financement. Une telle conception est erronée.

Si la loi du 20 juillet 1971 a élargi la mission initiale de l'Office national, gérant du secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés, et si elle lui a confié le soin de financer, par le truchement du Fonds, des équipements et services collectifs, ni la mission initiale de l'Office national ni la mission complémentaire dont l'a investi cette loi n'impliquent que l'Office soit chargé de créer et de gérer lui-même des crèches.

.../...

Il est de règle constante dans notre droit public qu'un établissement public n'a capacité d'agir que dans la mesure requise pour l'exercice de sa mission; il est tout aussi constant que l'attribution à pareil établissement d'une mission qui est nécessairement liée à l'octroi de la personnalité juridique, relève des prérogatives du législateur. Le Roi ne peut rien y ajouter de sa propre autorité. Sur le point considéré, le projet est donc dépourvu de fondement légal.

Il se fait maintenant que l'article 107, § 2, a subordonné l'exécution de ce paragraphe à une proposition du comité de gestion de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés et que la disposition critiquée fait partie intégrante de cette proposition. Le fait que la loi subordonne les mesures d'exécution à une proposition préalable de l'établissement intéressé par la réglementation implique non seulement que l'initiative de la réglementation est soustraite au Roi, mais encore que le Roi, s'Il décide d'édicter des mesures d'exécution, est lié par la proposition et ne peut rien y changer d'essentiel. Il s'ensuit que quand la proposition comporte - comme en l'espèce - un point qui ne relève pas des pouvoirs du Roi et qui, de plus, constitue un élément substantiel de la proposition, le Roi ne peut que refuser de transformer celle-ci en arrêté.

Le Conseil d'Etat s'abstient, dès lors, de pousser plus avant l'examen du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

R. VAN HAECKE, hoofdgriffier.
greffier en chef.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

R. VAN HAECKE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.