

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 6e mei 1985 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "Instelling van een vervangingskinderbijslag", heeft de 9e mei 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 6 mai 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "Etablissement d'une allocation familiale de substitution", a donné le 9 mai 1985 l'avis suivant :

I.

Het ontwerp heeft tot doel in hoofde van de kinderen wier vader of moeder nalaat de uitkering tot onderhoud te betalen waartoe hij of zij op grond van een rechterlijke beslissing of een overeenkomst bedoeld bij artikel 1288, 3° en 4°, van het Gerechtelijk Wetboek, gehouden is, een zogeheten vervangingskinderbijslag in te stellen.

Het bedrag van deze "vervangingskinderbijslag" is dat van het onderhoudsgeld, begrensd evenwel tot het bedrag van de kinderbijslag ten behoeve van een wees, zoals bepaald door artikel 50bis van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

Die "vervangingskinderbijslag" wordt uitgekeerd door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers. Deze kent de bijslag toe op aanvraag van de belanghebbende, na onderzoek van de bestaansmiddelen.

De toekenning maakt een einde aan de uitoefening van de rechten door de uitkeringsgerechtigde; de Rijksdienst treedt in diens rechten tot een beloop van het bedrag van de gestorte "vervangingskinderbijslag" en oefent alle desbetreffende rechten en vorderingen uit. De onderhoudsplichtige kan zijn schuld alleen nog aan de Rijksdienst geldig kwijten.

.../...

De betalingen van de Rijksdienst vormen, volgens artikel 6 van het ontwerp, een voorschot op het onderhoudsgeld en komen in mindering van de schuldvordering van de onderhoudsgerechtigde. Deze laatste kan, blijkens artikel 14, op elk tijdstip afzien van de "bemiddeling" van de Rijksdienst.

II.

Zoals in de memorie van toelichting wordt aange-stipt, bevatte het oorspronkelijke voorontwerp van wet houdende sociale bepalingen, een hoofdstuk III, Onderhoudsgelden, dat voorzag in een vergelijkbare regeling. Deze verschaftte de onderhoudsgerechtigde de mogelijkheid voor de invordering van de verschuldigde onderhoudsgelden een beroep te doen op voormelde Rijksdienst, op voorwaarde onder meer dat uit een verklaring van het bevoegde O.C.M.W. was gebleken dat de gerechtigde maatschappelijke dienstverlening behoefde. In dezelfde voorwaarden kon de belanghebbende bij niet-betaling door de onderhoudsplichtige, van de Rijksdienst een voorschot op het onderhoudsgeld krijgen.

Met betrekking tot die bepalingen was de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies van 18 april 1985 (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1984-1985, nr 1194 /1, blz. 41-42) van oordeel dat ze geen regeling van de onderhoudsplicht waren en zich ertoe beperkten de Rijksdienst in de plaats van de onderhoudsgerechtigde te doen optreden. In deze functie zou de Rijksdienst dan niet optreden als een orgaan van de sociale zekerheid, te meer daar de aangelegenheid volledig buiten dat domein lag.

Ermede rekening houdend dat de regeling essentieel een zaak van materiële hulpverschaffing zou zijn aan een persoon wiens behoefte aan dienstverlening voordien door het O.C.M.W. was vastgesteld, besloot de Raad dat die bepalingen een aangelegenheid vormden die samenvalt met de gezinshulp en het beleid inzake maatschappelijk welzijn die, als vormen van bijstand aan personen, krachtens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als persoonsgebonden aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

III.

Het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp is onmiskenbaar een herwerking van het hierboven besproken ontwerp.

Ervan uitgaande dat de regeling van de kinderbijlagen als onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel alleszins tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort, heeft de Regering het bewuste hoofdstuk in die mate aangepast dat, om de wanbetaling van onderhoudsgelden te verhelpen, een "vervangingskinderbijslag" zou worden toegekend, waarvan de modaliteiten en de nadere regelen hierboven onder I zijn beschreven.

Het spreekt vanzelf dat, bij het onderzoek naar de bevoegdheid van de nationale wetgever, niet de benaming van de ontworpen regeling doorslaggevend is maar wel

.../...

de ware aard ervan, zoals die blijkt uit de ontleding van de verschillende bepalingen. Er dient trouwens van het begin af te worden op gewezen dat het woord "vervangingskinderbijslag" inadequaaf is voor het benoemen van de door het ontwerp opgezette regeling, vermits het, volgens het normale spraakgebruik, staat voor een prestatie die in de plaats van de kinderbijslag zou komen, wat hier duidelijk niet het geval is.

Men vergelijkte in dit verband trouwens de bedachte term, met "vervangingsinkomen" zoals gebruikt of bedoeld door onder meer de artikelen 3, 7, 8, § 1, en 12 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

+

Uit de nadere ontleding van het ontwerp blijkt dat de op grond van die regeling verschuldigde prestatie niet kan worden beschouwd als een kinderbijslag in de betekenis welke dit begrip in de Belgische sociale zekerheidswetgeving bezit, noch als een prestatie die in de plaats van die eigenlijke kinderbijslag zou komen.

Vergeleken met het vorige ontwerp, gaat het nog steeds om de betaling van een civielrechtelijk onderhoudsgeld, verschuldigd op grond van een vonnis of van een overeenkomst gesloten in het kader van een procedure tot echtscheiding door onderlinge toestemming. In die verhouding schuldeiser (onderhoudsgerechtigde) - schuldenaar (onderhoudsplichtige) wordt, op verzoek van eerstgenoemde, tussengekomen door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers, welke geheel of gedeeltelijk de niet-naleving van de onderhoudsplicht door de schuldenaar opvangt.

.../...

In het eerste ontwerp werd de nadruk gelegd op het invorderen - door de Rijksdienst - van het onderhoudsgeld; slechts in fine van de regeling (artikel 61) werd bepaald dat de Rijksdienst, vanaf de vierde termijn waarvoor hij bevoegd is, uit eigen middelen een voorschot kan toekennen, waarvan het bedrag overeenstemt met het verschuldigde onderhoudsgeld, begrensd tot het bedrag van de kinderbijslag voor wezen.

In de nieuwe versie wordt de nadruk gelegd op de gewaarborgde betaling, door de Rijksdienst, van het onderhoudsgeld. Artikel 3 van het ontwerp spreekt van een "recht op vervangingskinderbijslag", dit wil zeggen dat, bij wanbetaling van de onderhoudsplichtige, de belanghebbenden die de voorwaarden vervullen, zich tot de Rijksdienst kunnen wenden om betaling te verkrijgen van de "vervangingskinderbijslag", bestaande uit het onderhoudsgeld, eventueel begrensd - zoals in het eerste ontwerp - tot het bedrag van de wezenuitkering, maar met dien verstande dat, eveneens zoals in het eerste ontwerp, de Rijksdienst in de rechten van de schuldeiser treedt tot een beloop van de door hem voorgesloten bedragen.

Het is zonder meer duidelijk dat, noch dit verleggen van de klemtonen, noch het invoeren van de inadequate benaming "vervangingskinderbijslag", enige substantiële wijziging aanbrengt aan de ware aard en de werking van het systeem. Dit geldt trouwens eveneens met betrekking tot de basisvoorwaarde waaraan de onderhoudsgerechtigde dient te voldoen, te weten behoeftig zijn.

In het eerste ontwerp moest dit worden vastgesteld door een verklaring afgeleverd door het O.C.M.W.,

.../...

overeenkomstig artikel 60, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976.

In dit ontwerp is het criterium, de uitslag van het onderzoek naar de bestaansmiddelen zoals bepaald door artikel 3, derde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van de gewaarborgde gezinsbijslag.

IV.

De Raad van State komt dan ook tot dezelfde conclusie als die van zijn hierboven vermeld advies van 18 april 1985, te weten dat de voorgelegde bepalingen naar hun onderwerp een aangelegenheid betreffen die samenvalt met de gezinshulp en het beleid inzake maatschappelijk welzijn, die als vormen van bijstand aan personen, krachtens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als persoonsgebonden aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Ondanks de herwerking, kan de voorgestelde regeling niet worden aangezien als een regeling van de onderhoudsplicht : de desbetreffende wetgeving blijft onveranderd, alleen kunnen de uitvoeringsmodaliteiten in bepaalde gevallen een wijziging ondergaan.

Evenmin kan de regeling in deze nieuwe versie als een vorm van kinderbijslag of vervangende kinderbijslag worden aangemerkt. Ze kan trouwens niet worden ingepast in de sociale zekerheid, die in principe beperkt is tot de re-

.../...

gelingen die uitkeringen toekennen aan hen die arbeid verrichten of hebben verricht of aan de rechthebbenden dezer, en die met andere woorden een rechtstreekse of zijdelingse band impliceren tussen de persoon die recht heeft of recht geeft op een vervangingsinkomen of een aanvullend inkomen en diens beroepsprestaties of vermoede beroepsprestaties.

De in het ontwerp vervatte regeling valt kennelijk buiten dat kader, te meer daar ze blijft uitgaan van de uitslag van een onderzoek naar de bestaansmiddelen, dus van een staat van behoefte, waardoor ze in het veel bredere veld van het maatschappelijk welzijn moet worden gesitueerd.

Sociale zekerheid en maatschappelijk welzijn zijn niet altijd duidelijk te scheiden : voor sommige regelingen of onderdelen ervan, zoals de gezinsbijslagen, is de grens zelfs vaag. Het toepassen van de staatshervorming, zoals die voortvloeit uit onder meer de bijzondere wet van 8 augustus 1980, houdt evenwel in dat dit onderscheid thans belangrijker is geworden dan dit in het verleden het geval was, omdat het, zoals in het kwestieus geval, bepalend kan zijn voor de bevoegdheid van de Staat, respectievelijk de Gemeenschap.

I.

Le projet a pour but d'instaurer une allocation dénommée "allocation familiale de substitution" en faveur des enfants dont le père ou la mère omettent de verser la pension alimentaire qu'ils sont tenus de payer en vertu d'une décision judiciaire ou d'une convention au sens de l'article 1288, 3° et 4°, du Code judiciaire.

Le montant de cette "allocation familiale de substitution" est égal à celui de la pension alimentaire, limité toutefois au montant des allocations familiales d'orphelin, prévu à l'article 50bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

L' "allocation familiale de substitution" sera versée par l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés. Celui-ci accordera l'allocation à la demande de l'intéressé, après enquête sur les ressources.

L'octroi met fin, dans le chef du bénéficiaire de l'allocation, à l'exercice de ses droits; l'Office y est subrogé jusqu'à concurrence du montant de l' "allocation familiale de substitution" et exerce tous les droits et actions y relatifs. Le débiteur d'aliments ne peut plus s'acquitter valablement de sa dette qu'envers l'Office.

.../...

Les versements de l'Office tiennent lieu, selon l'article 6 du projet, d'avance à valoir sur la pension alimentaire et viennent en déduction de la créance du créancier alimentaire. Celui-ci peut, aux termes de l'article 14, renoncer à tout moment à l' "intervention" de l'Office.

II.

Ainsi que le signale l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi portant des dispositions sociales contenait initialement un chapitre III, Pensions alimentaires, qui prévoyait un régime analogue. Celui-ci offrait au créancier d'aliments la possibilité d'avoir recours à l'Office précité en vue du recouvrement des aliments qui lui étaient dus, à condition, notamment, que fût produite une déclaration du C.P.A.S. attestant qu'il avait besoin d'aide sociale. Dans les mêmes conditions, l'intéressé pouvait, en cas de non-paiement par le débiteur d'aliments, obtenir de l'Office une avance sur la pension alimentaire.

Dans son avis du 18 avril 1985 (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1984-1985, n° 1194/1, pp. 41-42), le Conseil d'Etat a estimé que ces dispositions ne constituaient pas un règlement de l'obligation alimentaire et se bornaient à substituer l'Office au créancier d'aliments. Il relevait que, dans cette fonction, l'Office n'agirait donc pas comme organe de la sécurité sociale, d'autant que la matière se situait tout à fait en dehors de ce domaine.

Eu égard au fait que la réglementation visée se résumerait essentiellement à une question d'octroi de secours matériels à une personne dont le C.P.A.S. aurait constaté qu'elle avait besoin de pareils secours, le Conseil d'Etat concluait que les dispositions envisagées formaient une matière qui entraînait dans le cadre de l'aide familiale et de la politique en matière d'aide sociale, qui, en tant que formes d'aide aux personnes, relèvent, au titre de matières personnalisables, de la compétence des Communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

III.

Le projet présentement soumis au Conseil d'Etat est manifestement une refonte du projet commenté ci-avant.

Partant de la considération qu'en tant qu'élément du système de la sécurité sociale le régime des allocations familiales relève de toute façon de la compétence de l'autorité nationale, le Gouvernement a adapté le chapitre en question de telle sorte que, pour pallier au non-paiement des aliments, il serait accordé une "allocation familiale de substitution", dont les modalités ont été décrites au I ci-avant.

Il va sans dire que, pour examiner la compétence du législateur national, ce n'est pas la dénomination du régime en projet qui est déterminante, mais bien sa véritable nature, telle qu'elle se dégage des différentes dispositions. Il y a d'ailleurs lieu de signaler d'emblée que les mots

"allocation familiale de substitution" sont inadéquats pour désigner le régime prévu par le projet, étant donné que, pris dans leur acception usuelle, ces termes devraient viser une prestation qui se substitue aux allocations familiales, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

On comparera d'ailleurs, sous ce rapport, la dénomination proposée par les auteurs du projet avec les termes "revenu de remplacement", tels qu'ils sont utilisés ou visés notamment par les articles 3, 7, 8, § 1er, et 12 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

+

Une analyse plus poussée du texte fait apparaître que la prestation qui sera due en vertu de la réglementation en projet ne peut être considérée ni comme une allocation familiale au sens que la législation belge sur la sécurité sociale attache à cette notion, ni comme une prestation qui se substituerait à ces allocations familiales proprement dites.

A comparer le présent projet au précédent, l'on constate qu'il s'agit toujours du paiement d'une pension alimentaire de droit civil, due en raison d'un jugement ou d'une convention conclue dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel. C'est dans cette relation créancier (d'aliments) - débiteur (d'aliments) que l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés

interviendra à la demande du créancier pour compenser en tout ou en partie l'inexécution de l'obligation alimentaire par le débiteur.

Le premier projet mettait l'accent sur le recouvrement - par l'Office national - de la pension alimentaire; c'était seulement dans ses dernières dispositions (article 61) qu'il prévoyait que l'Office national pouvait octroyer, à partir du quatrième terme pour lequel il était compétent, une avance provenant de ses ressources propres et correspondant à la pension alimentaire due, sans pouvoir dépasser le montant de l'allocation familiale d'orphelin.

Dans la nouvelle version, l'accent est mis sur le fait que l'Office national garantira le paiement de la pension alimentaire. L'article 3 du projet parle d'un "droit à l'allocation familiale de substitution", ce qui signifie qu'au cas où le débiteur d'aliments reste en défaut de payer les intéressés qui remplissent les conditions requises, pourront s'adresser à l'Office national pour obtenir le paiement d'une "allocation familiale de substitution" correspondant au montant de la pension alimentaire, éventuellement limité - comme dans le premier projet - au montant de l'allocation d'orphelin, étant entendu que, toujours comme dans le premier projet, l'Office national est subrogé dans les droits du créancier à concurrence des sommes versées à titre d'avance.

Il est clair que ce n'est ni en déplaçant certains accents ni en instaurant la dénomination inadéquate d' "allocation familiale de substitution" que l'on apporte quelque

modification substantielle à la nature même du système ou à son fonctionnement. Cette observation vaut d'ailleurs également pour la condition de base qui doit être remplie dans le chef du créancier d'aliments, celle d'être indigent.

Dans le premier projet, cet état de besoin devait être établi par une attestation délivrée par le C.P.A.S. conformément à l'article 60, § 1er, de la loi organique du 8 juillet 1976.

Le présent projet prend pour critère le résultat d'une enquête sur les ressources telles qu'elles sont visées à l'article 3, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties.

IV.

Le Conseil d'Etat aboutit dès lors à la même conclusion que celle qu'il avait formulée dans son avis précité du 18 avril 1985, savoir que les dispositions examinées concernent, en raison de leur objet, une matière qui entre dans le cadre de l'aide familiale et de la politique en matière d'aide sociale qui, en tant que formes d'aide aux personnes, relèvent, au titre de matières personnalisables, de la compétence des Communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

En dépit du fait que le projet a été remanié, le régime proposé ne peut être considéré comme un règlement de l'obligation alimentaire : la législation relative à cette matière demeure inchangée; seules les modalités d'exécution peuvent, dans certains cas, subir une modification.

Le régime proposé ne peut pas davantage, dans sa nouvelle version, être regardé comme instaurant une forme d'allocation familiale ou d'allocation familiale de remplacement. Il ne peut d'ailleurs s'inscrire dans le cadre de la sécurité sociale, celle-ci étant en principe limitée aux réglementations qui octroient des prestations aux personnes qui travaillent ou qui ont travaillé et à leurs ayants droit, en d'autres termes aux réglementations qui impliquent un lien direct ou indirect entre, d'une part, la personne qui a droit ou qui ouvre le droit à un revenu de remplacement ou à un revenu complémentaire et, d'autre part, les prestations professionnelles effectives ou présumées de cette personne.

Le régime prévu par le projet n'entre manifestement pas dans ce cadre, d'autant qu'il continue à prendre comme critère le résultat d'une enquête sur les ressources, en d'autres termes demeure basé sur l'existence d'un état de besoin, ce qui oblige à le situer dans le champ bien plus vaste de l'aide sociale.

Il n'est pas toujours possible d'établir une nette séparation entre la sécurité sociale et l'aide sociale : pour certains régimes ou parties de régimes, tel que celui

des allocations familiales, la frontière est même fort indécise. L'application de la réforme de l'Etat, telle qu'elle résulte notamment de la loi spéciale du 8 août 1980, confère cependant à cette distinction plus d'importance qu'elle n'eut par le passé car elle peut à présent, comme c'est le cas en l'occurrence, être déterminante pour les compétences respectives de l'Etat et des Communautés.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs:
G. SCHRANS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

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. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.