

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 april 1995 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 september 1974 "tot vaststelling wat de bewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen", heeft op 27 april 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 7 avril 1995 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1974 "fixant, en ce qui concerne les institutions de garde d'enfants âgés de 0 à 3 ans, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions", a donné le 27 avril 1995 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. De wijziging welke het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 september 1974 tot vaststelling, wat de bewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen, heeft inzonderheid betrekking op het bepaalde in artikel 3, § 1, a), van dat besluit.

.../...

2.1. Luidens de voornoemde bepaling mag het Fonds door middel van leningen tegemoetkomen in de kosten van eerste vestiging, van uitrusting, van eerste meubilering en van aanpassing, met dien verstande dat het bedrag van die leningen niet hoger mag zijn dan 35 % van het globaal bedrag van de bewezen uitgaven "en 35 % van het overeenkomstig de in elke Gemeenschap geldende reglementering vastgestelde maximumbedrag per bed, vermenigvuldigd met het aantal bedden". Daarenboven dient het bedrag van de leningen overeenkomstig het derde lid van het genoemde artikel 3, § 1, a), te worden verminderd "met het deel van het bedrag van de tegemoetkomingen van andere oorsprong dat 60 % van de bewezen uitgaven overschrijdt".

2.2. Met gebruikmaking van de bevoegdheid welke Hem wordt verleend door artikel 107, § 2, 2°, van de op 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders (1), beoogt de Koning met het voorliggend ontwerp de regels aan te passen inzake de vaststelling van het bedrag van de door het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten toegekende leningen, bedoeld in het meergenoemde artikel 3, § 1, a).

Die aanpassing geschiedt om een tweevoudige reden.

(1) Artikel 107, § 2, 2°, van de samengeordende wetten, draagt de Koning op de wijze te bepalen waarop en de voorwaarden waaronder de financiering van de uitrustingen en diensten, bedoeld in artikel 107, § 1, van die samengeordende wetten, mag gebeuren.

In de eerste plaats wordt ermee beoogd elke discriminatie tussen bewaarplaatsen van verschillende Gemeenschappen uit te sluiten, ermee rekening houdend dat, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, de subsidiëringsvoorwaarden van de betrokken bewaarplaatsen heeft gewijzigd en er daardoor een ongelijkheid is ontstaan tussen de subsidiëringsvoorwaarden zoals die in de Vlaamse Gemeenschap bestaan en die welke in de andere Gemeenschappen worden toegepast. Het bestaande artikel 3, § 1, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974, is trouwens niet langer toepasbaar, wat de bewaarplaatsen in de Vlaamse Gemeenschap betreft, ermee rekening houdend dat in het decreet van 23 februari 1994 bijvoorbeeld geen sprake is van het begrip "maximumbedrag per bed", waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van artikel 3, § 1, a), van het voornoemde koninklijk besluit.

Voorts ligt aan de wijziging van artikel 3, § 1, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974 het streven ten grondslag om die bepaling op een meer flexibele wijze te redigeren, zodat wordt voorkomen dat de redactie ervan telkens dient te worden aangepast van zodra de subsidiëringsvoorwaarden in een Gemeenschap worden gewijzigd.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

Men late de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef aanvangen als volgt :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inzonderheid op artikel 107, § 2, ...".

Artikel 1.

Het ontworpen derde lid van artikel 3, § 1, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974, luidt als volgt :

"Het bedrag van de leningen bedoeld in het tweede lid kan verminderd worden binnen de grenzen van de tegemoetkomingen van andere oorsprong".

Men zal vaststellen dat deze bepaling, in vergelijking met het bestaande artikel 3, § 1, a), derde lid, twee belangrijke verschilpunten vertoont.

In de eerste plaats wordt aan het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten de bevoegdheid verleend om er vrij over te oordelen of het bedrag van de leningen zal worden verminderd of niet.

.../...

Voorts wordt de vrij nauwkeurige begrenzing van het bedrag van de vermindering aan de hand van de verwijzing naar "het deel van het bedrag van de tegemoetkomingen van andere oorsprong dat 60 % van de bewezen uitgaven overschrijdt" in het bestaande artikel 3, § 1, a), verlaten voor de meer algemene verwijzing naar "de grenzen van de tegemoetkomingen van andere oorsprong".

De beide voornoemde verschilpunten hebben tot gevolg dat de aan het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten toegekende bevoegdheid van een zodanig ruime discretionaire aard is dat erdoor het risico op een discriminerende behandeling van bewaarplaatsen binnen een zelfde Gemeenschap niet uit te sluiten valt. De aldus geconcipeerde regeling, welke is opgevat als een instrument om iedere discriminatie tussen de bewaarplaatsen van de onderscheiden Gemeenschappen tegen te gaan, lijkt dan ook een mogelijke voedingsbodem te zijn voor betwistingen omtrent het al dan niet discriminerend karakter van beslissingen welke het Fonds zal kunnen nemen ten aanzien van individuele bewaarplaatsen, tot welke Gemeenschap deze ook mogen behoren.

Uit het voorgaande moge dan ook worden geconcludeerd dat de Regering er goed aan doet om de wijzigingen aan artikel 3, § 1, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974 op zo een manier te concipiëren dat de beoogde gelijkheid in de behandeling van de bewaarplaatsen van de diverse Gemeenschappen onderling niet geschiedt op een wijze welke op haar beurt tot een ongelijke behandeling van de individuele bewaarplaatsen kan aanleiding geven.

.../...

Daartoe is alleszins vereist dat het ontworpen artikel 3, § 1, a), derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit, wordt aangepast teneinde de te ruime discretionaire bevoegdheid van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten, nader te omlijnen.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. La modification que le projet d'arrêté soumis pour avis tend à apporter à l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fixant, en ce qui concerne les institutions de garde d'enfants âgés de 0 à 3 ans, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions, porte plus particulièrement sur l'article 3, § 1er, a), de cet arrêté.

2.1. Selon la disposition précitée, le Fonds peut intervenir au moyen de prêts dans les frais de premier établissement, d'équipement, de premier ameublement et d'adaptation, étant entendu que le montant de ces prêts ne

.../...

peut dépasser ni 35 % du montant global des dépenses justifiées "ni 35% du montant maximum fiché par lit conformément à la réglementation en vigueur dans chaque Communauté, multiplié par le nombre de lits". Au surplus, conformément à l'alinéa 3 de l'article 3, § 1er, a), précité, le montant de ces prêts est réduit à concurrence "de la partie du montant des interventions d'autres provenances qui excède 60% des dépenses justifiées".

2.2. Faisant usage du pouvoir que Lui accorde l'article 107, § 2, 2^o, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939 (1), le Roi tend, par le présent projet, à adapter les règles relatives à la fixation du montant des prêts accordés par le Fonds d'équipements et de services collectifs, visé à l'article 3, § 1er, a), précité.

Cette adaptation est effectuée pour un double motif.

Elle vise en premier lieu à exclure toute discrimination entre institutions de garde de plusieurs Communautés, en tenant compte de ce que, en ce qui concerne la Communauté flamande, le décret du 23 février 1994 relatif à l'infrastructure affectée aux matières personnalisables a modifié les conditions de subventionnement des institutions de garde

(1) L'article 107, § 2, 2^o, des lois coordonnées, charge le Roi de fixer les modalités et les conditions dans lesquelles le financement des équipements et services, visés à l'article 107, § 1er, des lois coordonnées précitées, peut être opéré.

concernées et que, de ce fait, une inégalité est née entre les conditions de subventionnement telles qu'elles existent dans la Communauté flamande et celles qui sont appliquées dans les autres Communautés. L'article 3, § 1er, a), actuel de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 a d'ailleurs cessé d'être applicable en ce qui concerne les institutions de garde dans la Communauté flamande, compte tenu, par exemple, du fait que le décret du 23 février 1994 ne connaît pas la notion de "montant maximum fixé par lit", visé à l'alinéa 2 de l'article 3, § 1er, a), de l'arrêté royal précité.

D'autre part, la modification de l'article 3, § 1er, a), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est inspirée par le souci de rédiger cette disposition d'une manière plus souple, de manière à éviter que la rédaction du texte ne doive être adaptée chaque fois que les conditions de subventionnement dans une Communauté sont modifiées.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Il conviendrait d'écrire au début du premier alinéa du préambule du texte néerlandais :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inzonderheid op artikel 107, § 2, ...".

.../...

Article 1er.

L'alinéa 3 de l'article 3, § 1er, a), en projet, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est formulé comme suit :

"Le montant des prêts visés à l'alinéa 2 peut être réduit dans les limites des interventions d'autres provenances".

L'on constatera que, par rapport à l'article 3, § 1er, a), alinéa 3, actuel, la disposition précitée présente deux différences importantes.

En premier lieu, le Fonds d'équipements et de services collectifs se voit accorder le pouvoir de juger souverainement si le montant des prêts sera ou non réduit.

Ensuite, la délimitation assez précise du montant de la réduction qui résulte des termes "partie du montant des interventions d'autres provenances qui excède 60 % des dépenses justifiées", figurant à l'article 3, § 1er, a), actuel, est remplacé par une mention plus générale des "limites des interventions d'autres provenances".

Il résulte de ces deux différences que le pouvoir accordé au Fonds d'équipements et de services collectifs revêt un caractère discrétionnaire tellement large que le risque d'un traitement discriminatoire d'institutions de garde au sein d'une même Communauté ne peut être exclu. Telle qu'elle est formulée, la disposition en projet, qui se

.../...

présente comme un instrument destiné à prévenir toute discrimination entre les institutions de garde des différentes Communautés, paraît donc pouvoir être une source possible de contestations relatives au caractère discriminatoire éventuel de décisions que le Fonds pourra prendre à l'égard d'institutions de garde individuelles, quelle que soit la Communauté à laquelle elles appartiennent.

Il semble donc pouvoir être conclu de ce qui précède que le Gouvernement devrait rédiger les modifications de l'article 3, § 1er, a), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 de telle sorte que l'égalité de traitement qu'il entend réaliser entre les institutions de garde des différentes Communautés ne puisse pas entraîner à son tour une inégalité de traitement entre les institutions de garde individuelles. A cet effet, il conviendrait en tout état de cause d'adapter l'article 3, § 1er, a), alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal précité, afin de délimiter avec plus de précision le pouvoir discrétionnaire trop large du Fonds d'équipements et de services collectifs.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.