

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 21 november 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende bepaalde maatregelen betreffende de gezinsbijslag, ter uitvoering van artikel 3, § 1, 4º, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetair Unie", heeft op 25 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 21 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant certaines mesures relatives aux prestations familiales, en exécution de l'article 3, § 1er, 4º, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 25 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Cette urgence est motivée par le fait que les mesures budgétaires prévues dans le présent arrêté doivent entrer en vigueur dès le 1er janvier 1997 en vue de participer le plus rapidement possible à la réalisation de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Par ailleurs, les organismes d'allocations familiales doivent être informés dès que possible des nouvelles mesures afin d'assurer sans discontinuité le paiement des allocations familiales".

*

* *

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

.../...

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

2.1. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers dat op 15 oktober 1996 is uitgebracht. Het betreft hier een advies dat verplicht moet worden ingewonnen met toepassing van het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

Uit de aan de afdeling wetgeving meegedeelde notulen van de betrokken vergadering van het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers blijkt dat het beheerscomité op 15 oktober 1996 niet geldig kon beraadslagen aangezien niet de helft van de vertegenwoordigers van de syndicale organisaties aanwezig was. In die omstandigheden kan het op die dag uitgebrachte advies van het beheerscomité niet worden beschouwd als zijnde op rechtsgeldige wijze gegeven en is vereist dat het betrokken advies zou worden bekrachtigd tijdens een latere vergadering van het beheerscomité, dat dan wel op geldige wijze moet zijn samengesteld. In dat geval moet dan in het derde lid van de aanhef uitsluitend de datum worden vermeld waarop het oorspronkelijke advies werd bekrachtigd.

Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar zou het beheerscomité eerstdaags overgaan tot de bekrachtiging van het op 15 oktober 1996 uitgebrachte advies. De hierna

.../...

volgende opmerkingen worden dan ook geformuleerd onder het voorbehoud dat een dergelijke bekrachtiging effectief plaatsvindt.

2.2. Het ontwerp-besluit is op 15 november 1996 in de Ministerraad overlegd. Hiervan dient als volgt melding te worden gemaakt in het voordrachtformulier :

"Op de voordracht van Onze Minister van Begroting en Onze Minister van Sociale Zaken en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers".

3.1. Het ontwerp-besluit voegt, ter uitvoering van artikel 3, § 1, 4^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie (1), onder meer een nieuw artikel 102 in de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders in (artikel 2 van het ontwerp).

Uit de redactie van het ontworpen artikel 102, eerste lid, en de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting, blijkt dat het betrokken lid de toestand beoogt te bevestigen zoals die is tot stand gekomen met toepassing van artikel 106, vierde en vijfde lid, van de samengeordende wetten, welke bepalingen blijkens artikel 3 van het ontwerp zullen worden opgeheven.

(1) Naar die bepaling wordt evenwel beter niet verwezen in het opschrift van het ontwerp-besluit, vermits op die wijze dat opschrift nodeloos wordt verzaamd.

Er moet nochtans worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat het geval is in artikel 106, vierde en vijfde lid, van de samengeordende wetten, het ontworpen artikel 102, eerste lid, aan de Koning de bevoegdheid verleent om de "categorieën van personen" aan te duiden aan dewelke de gezinsbijslag moet worden betaald. Noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit het verslag aan de Koning blijkt evenwel voldoende duidelijk op basis van welke criteria de Koning die bevoegdheid zal kunnen uitoefenen. Tevens roept de betrokken delegatie aan de Koning de vraag op of het de bedoeling is dat bepaalde personen, welke momenteel op basis van artikel 106, vierde en vijfde lid, van de samengeordende wetten, bijkomende voordelen genieten, van de toepassing van het ontworpen artikel 102, eerste lid, zouden kunnen worden uitgesloten.

De aldus beschreven onduidelijkheid omtrent de precieze draagwijdte van het ontworpen artikel 102, eerste lid, wordt nog versterkt door het feit dat, wil de betrokken bepaling enigszins leesbaar blijven, zij moet worden gelezen in samenhang met artikel 106, vierde en vijfde lid, van de samengeordende wetten, welke bepalingen evenwel zullen worden opgeheven, zoals blijkt uit artikel 3 van het ontwerp.

Zo wordt in het ontworpen artikel 102, eerste lid, gewaagd van het begrip "bijkomende voordelen", welk begrip ook voorkomt in artikel 106, vierde en vijfde lid, van de samengeordende wetten, maar dat, volgens de gemachtigde ambtenaar, in de praktijk zo wordt uitgelegd dat het geacht wordt enkel betrekking te hebben op de gezinsbijslag welke

.../...

wordt uitgekeerd aan de categorieën van personen die hierop geen recht hebben op basis van de overige bepalingen van de samengeordende wetten. Het lijkt dan ook niet aangewezen dat in het nieuwe artikel 102 van de samengeordende wetten wordt vastgehouden aan het begrip "bijkomende voordelen", temeer daar dat begrip op meer dan één manier kan worden uitgelegd en bijvoorbeeld ook kan worden geacht betrekking te hebben op voordelen welke bovenop de gezinsbijslag komen. Het ontworpen artikel 102, tweede lid - waarin aan "andere bijkomende voordelen" wordt gerefereerd - werkt die onduidelijkheid trouwens in de hand.

3.2. Beoogt het eerste lid van het ontworpen artikel 102 de bestaande toestand te bevestigen, dan doelt het tweede lid op een mogelijke toekomstige uitbreiding van het toepassingsgebied van het in het eerste lid beoogde koninklijk besluit. Een dergelijk procédé van regelgeving waarbij wordt uitgegaan van de bevestiging van een bestaande toestand waarop vervolgens latere regels moeten worden geënt, is niet logisch en verdient geen aanbeveling.

Beter ware het om in een duidelijke, op zich staande regeling te voorzien voor de toekomst en om, in aansluiting hierop, de bevestiging door te voeren welke nu reeds in het ontworpen artikel 102, eerste lid, gebeurt. Alsdan is wel vereist dat in de voor de toekomst uitgewerkte nieuwe regeling duidelijk de voorwaarden worden aangegeven waaronder de betrokken voordelen kunnen worden toegekend, iets wat het ontworpen artikel 102, tweede lid, alvast nalaat te doen. Tevens zullen in de nieuwe regeling de bevoegdheden van de diverse erbij betrokken overheden op een

.../...

voldoende klare wijze moeten worden omschreven. Dat is in het ontworpen artikel 102 immers evenmin het geval. Zo kan men zich afvragen welke bevoegdheid nog toekomt aan de Koning in het licht van het bepaalde in het ontworpen artikel 102, tweede lid, en of het de bedoeling is dat de betrokken minister middels een autonoom besluit zou kunnen ingrijpen in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit waarvan sprake is in het eerste lid van de ontworpen bepaling, dan wel of zulks enkel bij wege van een nieuw koninklijk besluit zal kunnen gebeuren. Hoe dan ook verdient het aanbeveling dat, wanneer de minister zou worden belast met de vaststelling van de voorwaarden inzake de toekenning van de betrokken voordelen, die vaststelling in een ministerieel besluit gebeurt en niet bij wege van een circulaire, zoals tot op heden het geval is geweest.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen artikel 102 aan een grondige herziening zal moeten worden onderworpen.

4. Zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd, dient het ontworpen artikel 44bis, § 2 (artikel 5 van het ontwerp) aan te vangen als volgt : "In afwijking van artikel 44, § 2, 3º, en bij wijze van overgangsmaatregel, ...".

5. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Cette urgence est motivée par le fait que les mesures budgétaires prévues dans le présent arrêté doivent entrer en vigueur dès le 1er janvier 1997 en vue de participer le plus rapidement possible à la réalisation de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Par ailleurs, les organismes d'allocations familiales doivent être informés dès que possible des nouvelles mesures afin d'assurer sans discontinuité le paiement des allocations familiales".

*
* *

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler les observations ci-après.

.../...

2.1. Le troisième alinéa du préambule fait référence à l'avis du comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés qui a été émis le 15 octobre 1996. Il s'agit, en l'espèce, d'un avis qui doit être obligatoirement recueilli en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

Il résulte du procès-verbal, communiqué à la section de législation, de la réunion concernée du comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés que le comité de gestion n'a pu délibérer valablement le 15 octobre 1996, dès lors que la moitié des représentants des organisations syndicales n'était pas présente. Dans ces conditions, l'avis émis à cette date par le comité de gestion ne peut être considéré comme ayant été rendu valablement et il faut impérativement qu'il soit confirmé au cours d'une réunion ultérieure du comité de gestion qui devra alors être composé de manière valable. Dans ce cas, le troisième alinéa du préambule devra uniquement faire mention de la date à laquelle l'avis original aura été confirmé.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le comité de gestion procéderait prochainement à la confirmation de l'avis émis le 15 octobre 1996. Par conséquent, les observations qui suivent sont formulées sous réserve qu'une pareille confirmation ait effectivement lieu.

.../...

2.2. Le projet d'arrêté a été délibéré en Conseil des ministres le 15 novembre 1996. Il faut en faire mention comme suit dans la formule de proposition :

"Sur la proposition de Notre Ministre du Budget et de Notre Ministre des Affaires sociales et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil".

3.1. En exécution de l'article 3, § 1er, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (1), le projet d'arrêté ajoute notamment un article 102 nouveau aux lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (article 2 du projet).

Il résulte de l'énoncé de l'article 102, alinéa 1er, en projet et des éclaircissements fournis par le fonctionnaire délégué, que l'alinéa concerné vise à confirmer la situation créée par l'application de l'article 106, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées, dispositions qui, selon l'article 3 du projet, seront abrogées.

Force est de constater cependant que, contrairement à ce que prévoit l'article 106, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées, l'article 102, alinéa 1er, en projet confère au Roi le pouvoir de désigner les "catégories de personnes" auxquelles les allocations familiales doivent être payées.

(1) Il serait toutefois préférable de ne pas faire référence à cette disposition dans l'intitulé du projet d'arrêté, puisqu'une telle mention alourdirait inutilement cet intitulé.

Toutefois, ni le texte du projet ni le rapport au Roi n'indiquent avec suffisamment de clarté les critères sur la base desquels le Roi pourra exercer ce pouvoir. Par ailleurs, cette délégation au Roi conduit à se demander si l'intention est que certaines personnes qui, en vertu de l'article 106, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées, bénéficient actuellement d'avantages supplémentaires, pourraient être exclues de l'application de l'article 102, alinéa 1er, en projet.

Le manque de clarté, ainsi décrit, quant à la portée exacte de l'article 102, alinéa 1er, en projet est encore aggravé par le fait que, pour rester quelque peu lisible, la disposition concernée doit être rapprochée de l'article 106, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées, alors que ces dispositions seront abrogées, comme le montre l'article 3 du projet.

C'est ainsi que l'article 102, alinéa 1er, en projet fait mention de la notion d'"avantages supplémentaires", une notion qui figure également à l'article 106, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées, mais qui, selon le fonctionnaire délégué, est interprétée dans la pratique de telle façon qu'elle est réputée se rapporter uniquement aux allocations familiales versées aux catégories de personnes qui n'y ont pas droit sur la base des autres dispositions des lois coordonnées. Il ne paraît dès lors pas indiqué de maintenir la notion d'"avantages supplémentaires" dans l'article 102 nouveau des lois coordonnées, d'autant que cette notion peut s'interpréter de plusieurs manières et qu'elle peut également être réputée se rapporter, par exemple, à des avantages accordés en sus des allocations

.../...

familiales. L'article 102, alinéa 2, en projet - qui fait référence à d'"autres avantages supplémentaires" - accentue d'ailleurs cette ambiguïté.

3.2. Si l'alinéa 1er de l'article 102 en projet entend confirmer la situation existante, l'alinéa 2 annonce alors une éventuelle extension ultérieure du champ d'application de l'arrêté royal prévu à l'alinéa 1er. Une pareille manière de légiférer, qui consiste à présumer la confirmation d'une situation existante sur laquelle il faudra, par la suite, greffer des règles qui interviennent après coup, manque de logique et n'est pas recommandable.

Mieux vaudrait établir pour l'avenir une réglementation claire et autonome et, procéder, consécutivement, à la confirmation que l'article 102, alinéa 1er, en projet opère dès à présent. Dans ce cas, il faut cependant impérativement que la nouvelle réglementation élaborée pour l'avenir indique clairement les conditions auxquelles les avantages concernés peuvent être octroyés, ce que l'article 102, alinéa 2, en projet ne fait en tout cas pas. En outre, la nouvelle réglementation devra définir avec suffisamment de clarté les compétences des diverses autorités concernées. Tel n'est en effet pas non plus le cas à l'article 102 en projet. On est en droit de se demander, dès lors, quelle compétence est encore dévolue au Roi compte tenu de la règle énoncée à l'article 102, alinéa 2, en projet, et si l'intention est que le ministre concerné pourrait intervenir, par un arrêté autonome, dans le champ d'application de l'arrêté royal dont fait état l'alinéa 1er de la disposition en projet, ou si seul un nouvel arrêté royal pourra le faire. En toute hypothèse, il est

.../...

recommandé que, si le ministre devait être chargé de fixer les conditions relatives à l'octroi des avantages concernés, il le fasse par un arrêté ministériel et non par voie de circulaire, comme cela a été le cas jusqu'à ce jour.

3.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 102 en projet devra faire l'objet d'un remaniement en profondeur.

4. Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le début de l'article 44bis, § 2, en projet (article 5 du projet) devrait être rédigé comme suit : "Par dérogation à l'article 44, § 2, 3°, et à titre de mesure transitoire, ...".

5. Le projet doit être complété par un exécutoire.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

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 de H. E. VANHERCK, adjunct-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 M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.