

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 16 maart 1998 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 "dat de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers toestemming verleent tot het uitkeren van de gezinsbijslag die verschuldigd is op grond van de artikelen 56, 56bis, 56quater en 57 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders voor bepaalde categorieën van voormalige personeelsleden van het Wegenfonds", heeft op 19 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 16 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés à procéder au paiement des prestations familiales dues en application des articles 56, 56bis, 56quater et 57 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, à certaines catégories d'anciens membres du personnel du Fonds des Routes", a donné le 19 mars 1998 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd :

"par la nécessité de mettre fin au plus tôt à l'insécurité quant à l'affectation budgétaire des dépenses liées au remboursement des prestations familiales versées en faveur des enfants d'anciens membres du personnel du Fonds des Routes."

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 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.

1. Blijkens artikel 101, vijfde lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, kan de Koning aan de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers toestemming geven tot het uitkeren van de gezinsbijslag aan bepaalde categorieën van voormalige personeelsleden van overheidsinstellingen bedoeld in de wetten betreffende de afschaffing en de herstructurering van

.../...

instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd op 13 maart 1991, die effectief ontbonden zijn. Artikel 1 van het voor advies voorgelegd ontwerp beoogt die toestemming te verlenen wat betreft sommige gepensioneerde voormalige werknemers van het Wegenfonds.

2. Het ontwerp wordt voor de tweede maal voor advies voorgelegd aan de Raad van State. In zijn advies L. 27.246/1, gegeven op 23 december 1997, kwam de Raad tot een dubbele vaststelling : enerzijds bleek het Wegenfonds nog niet effectief ontbonden te zijn, zoals nochtans vereist leek om toepassing te kunnen maken van artikel 101, vijfde lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, anderzijds bleek er geen akkoord van de Minister van Begroting voorhanden te zijn. Bovendien kon tijdens het onderzoek van die zaak geen beroep worden gedaan op toelichting door een gemachtigde ambtenaar. Om die redenen achtte de Raad het ontwerp niet in staat opdat hij er advies over zou kunnen verlenen.

3. Thans wordt wel een begrotingsakkoord voorgelegd, waardoor nu wel aan alle vormvereisten is voldaan.

4.1. Wat het bezwaar in verband met de rechtsgrond van voornoemd artikel 101, vijfde lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders betreft, wordt in de adviesaanvraag het volgende gesteld :

.../...

"L'article 101, alinéa 5 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (L.C.) donne la compétence au Roi d'autoriser l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.) à procéder au paiement des prestations familiales dues à certaines catégories d'anciens membres du personnel de certains organismes d'intérêt public ou services de l'Etat dont la dissolution est effective.

Le Fonds des Routes est mis en dissolution depuis le 1er janvier 1991.

Sur base de l'article 101, alinéa 5 L.C. précité et à la lumière de l'exposé des motifs commentant cette disposition (Doc. Parl. Chambre, n° 352/1-95/96), il est compris sous l'expression "organismes d'intérêt public ou services de l'Etat dont la dissolution est effective" des institutions effectivement en cours de dissolution, même si cette dissolution n'est pas encore définitivement clôturée par un arrêté royal."

Zoals uit het bovenstaande blijkt is in de memorie van toelichting bij het vijfde lid van voornoemd artikel 101 in de Franse (1) tekst weliswaar sprake van "des organismes publics mis en dissolution". Dit kan echter niet opwegen tegen de duidelijke tekst van de bepaling zelf, waar sprake is, zowel in de Nederlandse als in de Franse versie, van instellingen "die effectief ontbonden zijn". Aangezien nog steeds geen koninklijk besluit voorhanden is waarbij, in uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de ontbinding van het Wegenfonds en de overdracht van een deel van zijn taken, goederen, rechten en verplichtingen aan de gewesten, na advies van de gewestregeringen de verrichtingen van ontbinding

(1) In de Nederlandse tekst is sprake van "openbare instellingen die ontbonden zijn".

worden afgesloten, is het Wegenfonds nog niet effectief ontbonden en blijft het bestaan voor de ontbindingsverrichtingen, op grond van artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit. Bijgevolg is er ook geen rechtsgrond om de ontworpen maatregel te nemen ten aanzien van voormalige personeelsleden van het Wegenfonds. Het interpretatieprobleem van voornoemd artikel 101, vijfde lid, kan trouwens enkel door de wetgever zelf worden opgelost.

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, l'urgence est motivée :

"par la nécessité de mettre fin au plus tôt à l'insécurité quant à l'affectation budgétaire des dépenses liées au remboursement des prestations familiales versées en faveur des enfants d'anciens membres du personnel du Fonds des Routes."

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 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 requiert de formuler les observations suivantes.

1. Selon l'article 101, alinéa 5, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales, le Roi peut autoriser l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés à procéder au paiement des prestations familiales à certaines catégories d'anciens membres du personnel d'organismes publics visés par les lois relatives à la suppression et à la restructuration d'organismes d'intérêt public et des services de l'Etat, coordonnées le 13 mars 1991, dont la dissolution est effective. L'article 1er du

.../...

projet soumis pour avis tend à accorder cette autorisation en ce qui concerne certains anciens travailleurs retraités du Fonds des Routes.

2. Le projet est soumis pour avis au Conseil d'Etat pour la deuxième fois. Dans son avis L. 27.246/1, donné le 23 décembre 1997, le Conseil d'Etat a fait une double constatation : d'une part, le Fonds des Routes n'était pas encore effectivement dissous, ainsi qu'il paraissait toutefois requis pour appliquer l'article 101, alinéa 5, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et, d'autre part, l'accord du Ministre du Budget n'avait pas été donné. En outre, il n'a pas été possible, lors de l'examen de cette affaire, de demander des précisions au fonctionnaire délégué. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat a estimé que le projet n'était pas en état, de sorte qu'il ne pouvait émettre d'avis à son sujet.

3. Un accord budgétaire étant néanmoins soumis à ce jour, toutes les formalités sont donc remplies.

4.1. Pour ce qui est de l'objection portant sur le fondement légal de l'article 101, alinéa 5, précité, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, la demande d'avis pose ce qui suit :

"L'article 101, alinéa 5 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (L.C.) donne la compétence au Roi d'autoriser l'Office national d'allocations familiales pour tra-

.../...

vailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.) à procéder au paiement des prestations familiales dues à certaines catégories d'anciens membres du personnel de certains organismes d'intérêt public ou services de l'Etat dont la dissolution est effective.

Le Fonds des Routes est mis en dissolution depuis le 1er janvier 1991.

Sur base de l'article 101, alinéa 5 L.C. précité et à la lumière de l'exposé des motifs commentant cette disposition (Doc. Parl. Chambre, n° 352/1-95/96), il est compris sous l'expression "organismes d'intérêt public ou services de l'Etat dont la dissolution est effective" des institutions effectivement en cours de dissolution, même si cette dissolution n'est pas encore définitivement clôturée par un arrêté royal."

Ainsi qu'il appert de ce qui précède, dans le commentaire en français (1) consacré à l'alinéa 5 de l'article 101 susvisé, l'exposé des motifs évoque certes, "des organismes publics mis en dissolution". Cette formulation ne peut toutefois prévaloir sur le texte clair de la disposition elle-même, qui, tant dans la version française que néerlandaise, fait état d'organismes "dont la dissolution est effective" ("instellingen die effectief ontbonden zijn"). Dès lors qu'il n'existe toujours aucun arrêté royal qui, en exécution de l'article 7 de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif à la dissolution du Fonds des Routes et au transfert aux Régions d'une partie de ses missions, biens, droits et obligations et après avis des gouvernements régionaux, clôture les opérations de dissolution, le Fonds des Routes n'est pas encore effectivement

(1) Le texte néerlandais utilise les mots "openbare instellingen die ontbonden zijn".

dissous et subsiste pour les opérations de dissolution, conformément à l'article 1er de l'arrêté royal précité. Il n'y a donc pas non plus de fondement légal pour prendre la mesure en projet envers les anciens membres du personnel du Fonds des Routes. Au reste, seul le législateur lui-même est en mesure de résoudre le problème d'interprétation que pose l'article 101, alinéa 5, susmentionné.

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,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

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.

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

J. DE BRABANDERE