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 februari 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot aanvulling van de bij het koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, houdende een billijke verdeling van de middelen van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten tussen de gemeenschappen", heeft op 2 maart 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 7 février 2000, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "complétant les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, en vue d'une répartition équitable des moyens du Fonds d'équipements et de services collectifs entre les communautés", a donné le 2 mars 2000 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het om advies voorgelegde voorstel van wet beoogt een wijziging aan te brengen inzake de verdeling van de opbrengst van de bijdrage van 0,05 %, die wordt berekend op het loon van de werknemers en die is bestemd voor de financiering van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten, dat, met toepassing van artikel 107 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939, bij de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers is ingesteld.

De door het voorstel beoogde wijziging komt erop neer dat, vanaf het dienstjaar 2001, de opbrengst van de bijdrage aan het voornoemde Fonds wordt verdeeld over Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige projecten, in verhouding tot de aantallen, krachtens de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders rechtgevende kinderen tussen 0 en 12 jaar, die tot de Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige gemeenschap gerekend kunnen worden.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

1. Krachtens artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn, wat de bijstand aan personen betreft, de gemeenschappen bevoegd voor "het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen".

Niettemin is de financiering van de uitrustingen en diensten waartoe het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten - hierna "het Fonds" genoemd -, met toepassing van artikel 107, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939, kan overgaan, in het verleden beschouwd geworden als een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven (1). De betrokken financiering werd immers gekwalificeerd als een met gezinsuitkering gelijk te stellen voordeel in natura, verstrekt aan op kinderbijslag rechtgevende werknemersgezinnen, en werd dus geacht deel uit te maken van het stelsel van de sociale zekerheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is (2).

2. De wetgever heeft recent artikel 107, § 1, tweede lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939, op zodanige wijze aangepast dat het voornoemde Fonds niet meer kan worden geacht nog langer uitsluitend op te

---

(1) Zie voor wat die problematiek betreft, onder meer, het advies nr. L. 26.564/1/2/8 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 19 en 23 juni 1997 heeft uitgebracht bij artikel 55 van een voorontwerp van wet "houdende sociale bepalingen" (Parl.St., Kamer, 1996-1997, nr. 1184/1).

(2) Zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

treden ten aanzien van kinderen die krachtens de samengeordende wetten gerechtigd zijn op kinderbijslag (1).

Door aldus de opdracht van het Fonds te verruimen, heeft de wetgever slechts een al in de praktijk toegepaste handelwijze bevestigd (2). Tevens werd ermee aangetoond dat de in artikel 107 van de samengeordende wetten vervatte regeling is uitgegroeid tot een duurzaam financieringsinstrument, dat in geen geval kan worden begrepen binnen de strikte contouren van het verstrekken - door het Fonds - van een met een gezinsuitkering gelijk te stellen voordeel in natura aan op kinderbijslag rechthebbende werknemersgezinnen. De initieel op de kinderopvang toegespitste activiteiten van het Fonds hebben zich mettertijd trouwens

---

(1) Als gevolg van de wijziging die artikel 23 van de programmawet houdende sociale bepalingen van 25 januari 1999 in artikel 107, § 1, tweede lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, heeft aangebracht, komt het Fonds ook tegemoet in de kosten van "de kinderen die recht geven op gewaarborgde kinderbijslag en de kinderen van politieke vluchtelingen en van grensarbeiders" en mogelijk zelfs van andere, door de Koning te bepalen categorieën van kinderen "in de mate dat compenserende financiële middelen het Fonds worden toegekend om de aldus veroorzaakte bijkomende uitgaven te kunnen dekken".

(2) Zie hieromtrent de verklaring die door één van de auteurs van het om advies toegezonden wetsvoorstel werd afgelegd voor de bevoegde kamercommissie tijdens de parlementaire voorbereiding van de programmawet van 25 januari 1999, die artikel 107, § 1, tweede lid, van de samengeordende wetten, heeft gewijzigd (Parl. St., Kamer, 1997-1998, nr. 1722/14, 27).

uitgebreid tot andere vormen van dienstverlening, zoals die inzake gezins- en bejaardenhulp (1).

De financieringsregeling met betrekking tot het Fonds is thans bijgevolg duidelijk op te vatten als een subsidiëring of financiële ondersteuning van collectieve voorzieningen aan instellingen en initiatieven inzake, onder meer, kinderopvang, waarvoor niet de federale overheid, maar wel de gemeenschappen bevoegd moeten worden geacht overeenkomstig het reeds aangehaalde artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Deze vaststelling wint aan relevantie ermee rekening houdend dat de activiteiten van het Fonds hoe dan ook niet in de eerste plaats betrekking hebben op het verlenen van individualiseerbare prestaties aan concrete rechthebbenden, zoals kenmerkend is voor de sociale zekerheid. Hieruit volgt derhalve dat zowel de opdrachten van het Fonds, zoals die in het verleden geleidelijk aan uitgebreid zijn geworden, als het voorwerp van de financieringsregeling - collectieve voorzieningen in plaats van individualiseerbare prestaties -, het niet langer mogelijk maken om, wat de financieringsregeling ten aanzien van het Fonds betreft, te refereren aan de federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid, ook al ligt aan die regeling een bijdrage ten grondslag die met een socialezekerheidsbijdrage wordt

---

(1) Zie in dat verband de bijlagen bij Parl. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-678/1, 4 e.v.

gelijkgesteld en is het Fonds bij de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers ingesteld.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat het de federale overheid niet toekomt zich, via de financieringsregeling van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten en de verdeling van de aan dat Fonds toegewezen geldmiddelen tussen Nederlandstalige en Franstalige projecten, te mengen in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, namelijk die met betrekking tot de kinderopvang en - ruimer - de bijstand aan gezinnen.

De vaststelling dat de te verdelen geldmiddelen afkomstig zijn van het stelsel van de sociale zekerheid, noch de institutionele verbondenheid van het Fonds met de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers, kunnen aan deze conclusie afbreuk doen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, onthoudt zich derhalve van een nader onderzoek van het om advies voorgelegde wetsvoorstel.

PORTEE DE LA PROPOSITION

La proposition de loi soumise pour avis vise à apporter une modification à la répartition du produit de la cotisation de 0,05 %, calculée sur la rémunération des travailleurs et destinée à financer le Fonds d'équipements et de services collectifs, qui a été institué à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, en application de l'article 107 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939.

La modification envisagée par la proposition consiste en ce qu'à partir de l'exercice 2001, le produit de la cotisation versée au Fonds précité est répartie entre des projets francophones et néerlandophones, proportionnellement aux nombres d'enfants de 0 à 12 ans ouvrant le droit aux allocations familiales en vertu des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, qui appartiennent respectivement à la communauté francophone ou à la communauté néerlandophone.

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

1. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes, en matière d'aide aux personnes, pour "la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants".

Le financement des équipements et services auquel le Fonds d'équipements et de services collectifs - ci-après dénommé "le Fonds" - peut procéder en application de l'article 107, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, a néanmoins été considéré dans le passé comme une matière qui est restée de la compétence de l'autorité fédérale (1). En effet, le financement concerné a été qualifié d'avantage en nature à assimiler à une prestation familiale, fourni aux familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales, et était donc censé faire partie du régime de la sécurité sociale, pour lequel l'autorité fédérale est compétente (2).

2. Récemment, le législateur a adapté l'article 107, § 1er, alinéa 2, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, de manière telle que le Fonds précité ne peut plus être considéré comme intervenant encore exclusive-

---

(1) Voir, en ce qui concerne cette problématique, notamment, l'avis n° L. 26.564/1/2/8 que la section de législation du Conseil d'Etat a donné les 19 et 23 juin 1997 sur l'article 55 d'un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales" (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 1184/1).

(2) Voir l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

ment en faveur des enfants qui, en vertu des lois coordonnées, sont bénéficiaires des allocations familiales (1).

En étendant ainsi la mission du Fonds, le législateur n'a fait que confirmer une pratique déjà concrètement appliquée (2). Il est établi, par la même occasion, que la règle énoncée à l'article 107 des lois coordonnées est devenue un instrument de financement durable, qui ne peut en aucun cas s'inscrire dans les limites strictes de l'octroi - par le Fonds - d'un avantage en nature à assimiler à une prestation familiale, fourni à des familles de travailleurs salariés attributaires d’allocations familiales. Au fil du temps, les activités du Fonds, initialement centrées sur l'accueil des enfants, se sont d'ailleurs étendues à d'autres formes de services, telles que l'aide aux familles et l'aide aux personnes âgées (3).

---

(1) Consécutivement à la modification apportée par l'article 23 de la loi-programme du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, à l'article 107, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, le Fonds intervient également dans les frais des "enfants bénéficiaires de prestations familiales garanties ainsi que (des) enfants de réfugiés politiques et de travailleurs frontaliers", voire le cas échéant d'autres catégories d'enfants à déterminer par le Roi "dans la mesure où des moyens financiers compensatoires sont alloués au Fonds afin de couvrir les dépenses supplémentaires ainsi occasionnées.".

(2) Voir à ce sujet la déclaration faite par un des auteurs de la proposition de loi transmise pour avis, devant la commission compétente de la Chambre, lors des travaux préparatoires de la loi-programme du 25 janvier 1999, qui a modifié l'article 107, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1722/14, 27).

(3) Voir à cet égard les annexes au doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1-678/1, 4 et suivantes.

Par conséquent, il est clair que le système de financement du Fonds doit à présent être considéré comme un régime de subventions ou une aide financière accordée, au titre des équipements collectifs, à des organismes et des initiatives concernant, notamment, l'accueil des enfants, qui est censé relever des communautés et non de l'autorité fédérale, conformément à l'article 5, § 1er, II, 1°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cette constatation est encore plus pertinente si l'on tient également compte de ce que les activités du Fonds n'ont de toute façon pas pour objet principal d'accorder des prestations individualisables fournies à des bénéficiaires bien déterminés, ce qui est le propre de la sécurité sociale. Il en découle dès lors que tant les missions du Fonds, telles qu'elles ont été étendues progressivement dans le passé, que l'objet du système de financement - équipements collectifs au lieu de prestations individualisables -, ne permettent plus d'invoquer la compétence fédérale en matière de sécurité sociale en ce qui concerne le système de financement du Fonds, même si ce système se fonde sur une cotisation assimilée à une cotisation de sécurité sociale et si le Fonds a été institué à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

3. Il ressort de ce qui précède qu'il n'appartient pas à l'autorité fédérale de s'immiscer, par le biais du système de financement du Fonds d'équipements et de services collectifs et de la répartition des moyens financiers alloués à ce Fonds entre des projets francophones et néerlandophones, dans des matières qui relèvent de la compétence des communautés, telles que l'accueil des enfants et - plus largement - l'assistance aux familles.

.../...

Ni la constatation que les moyens financiers à répartir, proviennent du régime de la sécurité sociale, ni le lien institutionnel du Fonds avec l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés ne peuvent infirmer à cette conclusion.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient dès lors d'examiner d'une manière plus approfondie la proposition de loi soumise pour avis.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	A. BEIRLAEN,	staatsraad, voorzitter, conseiller d'Etat, président,
	M. VAN DAMME, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	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. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. EYLENBOSCH, 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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. EYLENBOSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BEIRLAEN