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 25 april 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de organisatieregels van de overlegprocedure bepaald in het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten de opbrengst van de ontvangen bijdragen toewijst aan de toekenning van subsidies voor projecten voor de opvang van kinderen van 2,5 tot 12 jaar en sommige projecten voor de opvang van kinderen van 0 tot 3 jaar", heeft op 11 mei 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 25 avril 2000, d'une demande d'avis sur un projet d' arrêté ministériel "déterminant les modalités d'organisation de la procédure de conciliation prévue par l'arrêté royal du 19 août 1997 fixant les modalités selon lesquelles le Fonds d'équipements et de services collectifs affecte le produit des cotisations perçues, à l'octroi de subventions à des projets d'accueil d'enfants âgés de 2,5 à 12 ans et à certains projets d'accueil d'enfants âgés de 0 à 3 ans ", a donné le 11 mai 2000 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt nadere uitvoering te geven aan artikel 7bis van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten de opbrengst van de ontvangen bijdragen toewijst aan de toekenning van subsidies voor projecten voor de opvang van kinderen van 2,5 jaar tot 12 jaar en sommige projecten voor de opvang van kinderen van 0 tot 3 jaar.

Krachtens dat artikel bepaalt de minister tot wiens bevoegdheid de sociale zaken behoren, de nadere regels betreffende het door hem te organiseren overleg wanneer de adviezen betreffende de aanvragen om subsidies, uitgebracht door, enerzijds, de adviescommissie ingesteld door het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers en, anderzijds, de in artikel 3, § 2, derde streepje, bedoelde bevoegde instellingen afhangend van de gemeenschappen, onderling verschillen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

Ofschoon het ontworpen besluit slechts betrekking heeft op een procedureel aspect van de regeling betreffende het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten, zou het toch geen doorgang kunnen vinden indien de regelgeving betreffende dat fonds, in zijn geheel beschouwd, de toets aan de regels betreffende de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen niet zou kunnen doorstaan.

Te dien aanzien verwijst de Raad van State, afdeling wetgeving, naar zijn advies L. 29.844/1 van 2 maart 2000 (Parl. St., Kamer, 1999-2000, nr. 0409/002), waarin het volgende werd overwogen :

"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

---

(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.

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 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 uit-

---

(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).

gebreid 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 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

---

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

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".

Conclusie moet dan ook zijn dat het ontworpen besluit geen doorgang kan vinden. Het gegeven dat de voor kinderopvang bevoegde instellingen van de gemeenschappen worden betrokken bij de besluitvorming met betrekking tot de door het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten te verlenen subsidies, kan uiteraard geen afbreuk doen aan die conclusie. Dat gegeven neemt immers niet weg dat de federale overheid optreedt in een aangelegenheid waarvoor zij niet bevoegd is.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer les modalités d'exécution de l'article 7bis de l'arrêté royal du 19 août 1997 fixant les modalités selon lesquelles le Fonds d'équipements et de services collectifs affecte le produit des cotisations perçues, à l'octroi de subventions à des projets d'accueil d'enfants âgés de 2,5 à 12 ans et à certains projets d'accueil d'enfants âgés de 0 à 3 ans.

En vertu de cet article, le ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions détermine les modalités de la conciliation qu'il doit organiser si une divergence de vues est constatée entre les avis sur les demandes de subventions émis, d'une part, par la commission consultative constituée par le Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés et, d'autre part, par les organismes compétents dépendant des communautés, visés à l'article 3, § 2, troisième tiret.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

Bien qu'il ne concerne qu'un aspect procédural de la réglementation relative au Fonds d'équipements et de services collectifs, l'arrêté en projet ne pourrait cependant pas être adopté si la réglementation relative à ce fonds, considérée dans son entier, ne pouvait supporter la confrontation aux règles concernant les compétences respectives de l'Etat fédéral et des communautés.

A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation, se réfère à son avis L. 29.844/1 du 2 mars 2000 (Doc.

parl., Chambre, 1999-2000, n° 0409/002), dans lequel il formula les considérations suivantes :

"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 auquelle 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 exclusivement en faveur des enfants qui, en vertu des

---

(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.

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).

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

---

(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.

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 réforme 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 cette conclusion".

Force est, dès lors, de conclure que l'arrêté en projet ne peut pas être adopté. De toute évidence, cette conclusion ne peut être infirmée par le fait que les organismes communautaires qui ont l'accueil des enfants dans

leurs attributions sont associés au processus de décision concernant les subventions octroyées par le Fonds d'équipements et de services collectifs. En effet, cela n'enlève rien au fait que l'autorité fédérale intervient dans une matière qui ne relève pas de sa compétence.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	A. BEIRLAEN,	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 Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

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. J. SMETS.

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