

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.390/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.390/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 oktober 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot instelling van een brevet van rechthebbende ter uitvoering van artikel 71, § 3 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders", heeft op 21 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 17 octobre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "instituant un brevet d'attributaire en exécution de l'article 71, § 3 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné le 21 février 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de overdracht te regelen van de gegevens tussen de instellingen die betrokken zijn bij de uitbetaling van kinderbijslag.

Het ontwerp beoogt daartoe de regeling die in dat verband is opgenomen in het ministerieel besluit van 1 augustus 1985 tot instelling van een brevet van rechthebbende ter uitvoering van artikel 71, § 3, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, te vervangen door een regeling waarbij de gerechtigden die reeds gekend zijn bij de oorspronkelijke instelling niet opnieuw gegevens moeten bezorgen aan de volgende instelling, zodat een ononderbroken uitbetaling van de kinderbijslag kan worden gewaarborgd.

Het ontwerp onderscheidt vier soorten van documenten, waarvan de inhoud en het model worden bepaald. Voorts stelt het ontwerp de termijnen vast waarbinnen de betrokken documenten moeten worden aangevraagd en afgegeven.

2. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 71, § 3, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Dat is evenwel niet het geval voor de artikelen 10 en 11 van het ontwerp, die strekken tot het waarborgen van de continuïteit van de uitbetaling van de kinderbijslag en waarvoor geen rechtsgrond kan worden gevonden in de samengeordende wetten. Integendeel wordt het in artikel 71, § 2, van die wetten aan de Koning, en niet aan de minister, overgelaten om - ten einde de betaling van de kinderbijslag niet te onderbreken of te vertragen - in de provisionele betaling en in de

regularisatie van de rekeningen inzake kinderbijslag te voorzien. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp kunnen derhalve niet in het ontwerp worden gehandhaafd ⁽¹⁾.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp zou aan interne coherentie en toegankelijkheid winnen indien de onderscheiden artikelen ervan in hoofdstukken en afdelingen zouden worden samengebracht. Men weet immers dat de indeling van een normatieve tekst verantwoord is als de verscheidenheid van de onderwerpen van de regeling of het grote aantal artikelen daartoe grond opleveren of als de regeling daardoor overzichtelijker of makkelijker te raadplegen wordt. Dat laatste is het geval in de ontworpen regeling.

Derhalve kan worden overwogen de tekst van het ontwerp in te delen als volgt ⁽²⁾ :

- Hoofdstuk I - Algemene bepalingen (artikelen 1 en 2)
- Hoofdstuk II - Documenten
 - Afdeling 1 - Aanvraag van brevet (artikelen 3, 7 en 8)
 - Afdeling 2 - Brevet van rechthebbende (artikelen 4, 9, 13 en 14)
 - Afdeling 3 - Kwitantie (artikel 5)
 - Afdeling 4 - Bijkomend brevet (artikelen 6 en 12)
- Hoofdstuk III - Slotbepalingen (artikelen 15 en 16).

⁽¹⁾ De stellers van het ontwerp gaan best na in welke mate zij het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp kunnen integreren in het koninklijk besluit van 12 juni 1989 tot uitvoering van artikel 71, § 2, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

⁽²⁾ Er wordt verwezen naar de artikelen van het ontwerp zoals dit om advies is voorgelegd.

In dit voorstel van indeling van het ontwerp werden de artikelen 10 en 11 bij gebrek aan rechtsgrond weggelaten. Er werd geen rekening gehouden met de suggestie die in dit advies wordt gedaan in verband met de integratie van het bepaalde in artikel 14 in artikel 4 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, is onvolledig omdat erin slechts wordt gerefereerd aan één van de documenten die in het ontwerp worden geregeld en die regeling op meer betrekking heeft dan enkel het "instellen" van die documenten.

Het verdient daarom aanbeveling om, rekening houdend met de terminologie die ook in artikel 71, § 3, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders wordt gebruikt, het opschrift te redigeren als volgt :

"Ontwerp van ministerieel besluit betreffende het gebruik, met het oog op de overdracht van gegevens nodig voor de vaststelling van de rechten op kinderbijslag, van de documenten, certificaten of brevetten, bedoeld in artikel 71, § 3, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders".

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef moet worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inzonderheid op artikel 71, § 3, vervangen bij de wet van 1 augustus 1985;"

2. Men passe de redactie van het vierde, vijfde en zesde lid van de aanhef aan als volgt :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 2 augustus 2001;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 27 september 2001;

Gelet op advies 32.390/1 van de Raad van State, gegeven op 21 februari 2002;".

Artikel 3

1. De redactie van de eerste zin van artikel 3 van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst te worden aangepast als volgt :

"De volgende instelling verzoekt de oorspronkelijke instelling door middel van de aanvraag om brevet haar alle voor het recht op kinderbijslag relevante gegevens mee te delen".

2. In een normatieve tekst worden in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt, aangezien de verplichting reeds uit de normatieve bepaling zelf voortvloeit. De redactie van artikel 3 van het ontwerp en, waar nodig, van nog andere bepalingen ervan zal, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.

3. Het gebruik van streepjes verdient geen aanbeveling al was het maar omdat erdoor latere verwijzingen kunnen worden bemoeilijkt. Men vervange derhalve in artikel 3 van het ontwerp de streepjes door "1°", "2°", "3°", enzovoort.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de overige artikelen van het ontwerp waarin streepjes voorkomen.

.../...

4. In artikel 3, derde streepje (lees : artikel 3, 3°), zijn de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar in overeenstemming, waar in de Nederlandse tekst wordt geschreven "de omstandigheid die de verandering van bevoegdheid wettigt", waarmee in de Franse tekst de woorden "circonstance qui justifie le changement" zouden moeten overeenstemmen. Beide teksten dienen beter op elkaar te worden afgestemd ⁽³⁾.

Artikel 4

Rekening houdend met de draagwijdte van artikel 14 van het ontwerp en met de door de gemachtigde van de regering verstrekte toelichting, verdient het aanbeveling om artikel 14 van het ontwerp in artikel 4 te integreren door aan deze laatste bepaling twee afzonderlijke leden toe te voegen, luidende :

"De oorspronkelijke instelling is verantwoordelijk voor de gegevens die ze verzendt.

Aan het brevet van rechthebbende wordt, in voorkomend geval, een fotokopie van de medische vaststelling, bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 3 mei 1991 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 96 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen, toegevoegd".

Artikel 7

De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp dienen meer op elkaar te worden afgestemd

⁽³⁾ Er kan wat dat betreft worden aangesloten bij de redactie van artikel 5, derde streepje (lees : artikel 5, 3°), van het ontwerp.

Artikel 9

De woorden "d'office" hoeven niet tussen aanhalingstekens te worden geplaatst in de Franse tekst van artikel 9 van het ontwerp.

Artikelen 10 en 11

In verband met de artikelen 10 en 11 volstaat het te verwijzen naar de opmerking 2 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 13

Naar analogie van de Franse tekst late men artikel 13 van het ontwerp in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt : "De instelling die het brevet van rechthebbende ontvangt, ...".

Artikel 14

Wat artikel 14 betreft mag worden volstaan met een verwijzing naar de suggestie die naar aanleiding van de bespreking van artikel 4 van het ontwerp is geformuleerd en die erop neerkomt het bepaalde in artikel 14 op te nemen in artikel 4.

Artikel 15

Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 15 van het ontwerp dient het woord "ingetrokken" te worden vervangen door het woord "opgeheven".

Artikel 16

De stellers van het ontwerp dienen erover te oordelen of de bepaling van inwerkingtreding ongewijzigd kan worden behouden. Indien immers de bekendmaking van de ontworpen regeling op het einde van de maand gebeurt, zullen de bestemmingen ervan over minder dan de gebruikelijke termijn van tien dagen beschikken om zich naar die regeling te schikken.

Ondertekening

Een ministerieel besluit kan niet worden (mede)ondertekend door een regeringscommissaris.

Bijlage

1. De stellers van het ontwerp opteren voor één enkele bijlage waarin de vier, in het ontwerp bedoelde documenten worden opgenomen. Het ware evenwel duidelijker, en de bijlage zou beter bij de tekst van het ontwerp aansluiten, indien de betrokken documenten in vier afzonderlijk genummerde bijlagen zouden worden opgenomen.

Indien op deze suggestie wordt ingegaan, kan op het einde van artikel 2 van het ontwerp worden geschreven : "... de volgende documenten gebruiken : aanvraag om brevet, brevet van rechthebbende, kwitantie en bijkomend brevet, waarvan het model respectievelijk als bijlage I, II, III en IV bij dit besluit is gevoegd".

2. De bijlage dient te worden vervolledigd met een slotformule : "Gezien om te worden gevoegd bij het ministerieel besluit van ... (volgt de vermelding van de datum en het opschrift)". Tevens dient de bijlage te worden ondertekend door de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen.

Indien wordt ingegaan op de onder 1 gedane suggestie, dient elke bijlage te worden voorzien van een dergelijke slotformule en moet de betrokken minister elke bijlage ondertekenen.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à régler la transmission des données entre les organismes associés au paiement des allocations familiales.

Pour ce faire, le projet vise à remplacer le régime, prévu à cet égard par l'arrêté ministériel du 1^{er} août 1985 instituant un brevet d'attributaire en exécution de l'article 71, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, par un régime permettant aux bénéficiaires déjà connus de l'organisme d'origine de ne pas devoir fournir à nouveau des données à l'organisme subséquent, de telle sorte que le paiement ininterrompu des allocations familiales puisse être garanti.

Le projet distingue quatre types de documents, dont il détermine le contenu et le modèle. En outre, il fixe les délais dans lesquels les documents concernés doivent être demandés et délivrés.

2. La plupart des dispositions du projet trouvent leur fondement légal dans l'article 71, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, auquel il est fait référence au premier alinéa du préambule du projet.

Ce n'est toutefois pas le cas des articles 10 et 11 du projet, qui visent à assurer la continuité du paiement des allocations familiales et auxquels les lois coordonnées ne peuvent pas procurer de fondement légal. Au contraire, l'article 71, § 2, de ces lois laisse le soin au Roi, et non au ministre, de prévoir le paiement provisionnel et la régularisation des comptes en matière d'allocations familiales - afin de ne pas interrompre ou retarder le paiement des allocations familiales. Les articles 10 et 11 du projet ne peuvent dès lors pas être maintenus dans le projet ⁽¹⁾.

(1) Les auteurs du projet feraient bien de vérifier dans quelle mesure les règles énoncées aux articles 10 et 11 du projet peuvent être intégrées dans l'arrêté royal du 12 juin 1989 portant exécution de l'article 71, § 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

OBSERVATION GENERALE

Le projet gagnerait en cohérence interne et en accessibilité si ses différents articles étaient regroupés en chapitres et sections. En effet, il convient de diviser un texte normatif lorsque la diversité des objets de la réglementation ou le nombre important d'articles le justifie ou lorsque la division clarifie la réglementation et rend sa consultation plus aisée. C'est le cas des dispositions en projet.

Il peut dès lors être envisagé de diviser le texte du projet comme suit ⁽²⁾ :

- Chapitre premier - Dispositions générales (articles 1^{er} et 2)
- Chapitre II - Documents
 - Section première - Demande de brevet (articles 3, 7 et 8)
 - Section 2 - Brevet d'attributaire (articles 4, 9, 13 et 14)
 - Section 3 - Quittance (article 5)
 - Section 4 - Brevet complémentaire (articles 6 et 12)
- Chapitre III - Dispositions finales (articles 15 et 16).

Cette proposition de division du projet a omis les articles 10 et 11 faute de fondement légal. Il n'a pas été tenu compte de la suggestion, faite dans le présent avis, d'intégrer la règle énoncée à l'article 14 dans l'article 4 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé du projet, tel qu'il est soumis pour avis, est incomplet, étant donné qu'il ne fait mention que d'un seul des documents que règle le projet et que cette réglementation ne concerne pas uniquement l'"institution" de ces documents.

⁽²⁾ Il est fait référence aux articles du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

Il est dès lors recommandé de rédiger l'intitulé, compte tenu de la terminologie utilisée également dans l'article 71, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, comme suit :

"Projet d'arrêté ministériel relatif à l'utilisation, dans le but d'assurer la transmission des données nécessaires à la fixation des droits aux allocations familiales, des documents, certificats ou brevets, visés à l'article 71, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés".

Préambule

1. Il y a lieu de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, notamment l'article 71, § 3, remplacé par la loi du 1^{er} août 1985;"

2. On adaptera la formulation des quatrième, cinquième et sixième alinéas du préambule comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 2 août 2001;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 27 septembre 2001;

Vu l'avis 32.390/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 février 2002;"

Article 3

1. Dans le texte français, il faut adapter la formulation de la première phrase de l'article 3 du projet comme suit :

"L'organisme subséquent utilise la demande de brevet pour inviter l'organisme d'origine à lui communiquer toutes les données pertinentes pour le droit aux allocations familiales".

.../...

2. Dans un texte normatif, il ne faut pas, en principe, employer des termes tels que "devoir" et "être à", dans la mesure où l'obligation résulte déjà du texte même. Il conviendra d'adapter en conséquence la formulation de l'article 3 et, si nécessaire, d'autres dispositions du projet.

3. Il n'est pas recommandé d'utiliser des tirets, ne fût-ce que parce que cela peut compliquer les références ultérieures. A l'article 3 du projet, on remplacera dès lors les tirets par des "1°", "2°", "3°", etc.

La même observation peut être formulée pour les autres articles du projet qui contiennent des tirets.

4. Dans l'article 3, troisième tiret (lire : l'article 3, 3°), les textes français et néerlandais ne concordent pas : les termes du texte français "circonstance qui justifie le changement" devraient coïncider, dans le texte néerlandais, avec les termes "de omstandigheid die de verandering van bevoegdheid wettigt". Il faut assurer une meilleure concordance entre les deux textes ⁽³⁾.

Article 4

Compte tenu de la portée de l'article 14 du projet et des précisions apportées par le délégué du gouvernement, il est recommandé d'insérer l'article 14 du projet dans l'article 4 en ajoutant à cette dernière disposition deux autres alinéas, rédigés comme suit :

"L'organisme d'origine est responsable des données qu'il transmet.

Le cas échéant, il est joint au brevet d'attributaire une photocopie de la constatation médicale, visée à l'article 6 de l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant exécution des articles 47, 56septies et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 96 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales".

⁽³⁾ A ce propos, les textes peuvent s'inspirer de la formulation de l'article 5, troisième tiret (lire : article 5, 3°), du projet.

Article 7

Il y a lieu de mieux faire concorder les textes français et néerlandais de l'article 7, alinéa 2, du projet.

Article 9

L'expression "d'office" ne doit pas être placée entre guillemets dans le texte français de l'article 9 du projet.

Articles 10 et 11

En ce qui concerne les articles 10 et 11, il suffit de se référer à l'observation 2 relative à l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 13

Par analogie avec le texte français, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 13 du projet comme suit : "De instelling die het brevet van rechthebbende ontvangt, ...".

Article 14

En ce qui concerne l'article 14, il peut suffire de se référer à la suggestion formulée lors de l'examen de l'article 4 du projet et qui consiste à faire figurer la disposition énoncée à l'article 14 dans l'article 4.

Article 15

A la fin du texte néerlandais de l'article 15 du projet, il faut remplacer le mot "ingetrokken" par le mot "opgeheven".

Article 16

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier si la disposition d'entrée en vigueur peut être maintenue telle quelle. En effet, si la réglementation en projet est publiée à la fin du mois, ses destinataires disposeront d'un délai inférieur au délai habituel de dix jours pour s'y conformer.

Signature

Un arrêté ministériel ne peut être (contre)signé par un commissaire du gouvernement.

Annexe

1. Les auteurs du projet choisissent de regrouper en une seule annexe les quatre documents visés dans le projet. Toutefois, il aurait été plus clair de faire figurer les documents concernés dans quatre annexes numérotées distinctement et, ainsi, l'annexe coïnciderait davantage avec le texte du projet.

Si cette suggestion est retenue, la fin de l'article 2 du projet pourra être rédigée comme suit : "... les documents suivants : demande de brevet, brevet d'attributaire, quittance, brevet complémentaire dont le modèle figure respectivement aux annexes I, II, III et IV du présent arrêté".

2. Il y a lieu de compléter l'annexe par une formule finale : "Vu pour être annexé à l'arrêté ministériel du .. (suivi de la mention de la date et de l'intitulé)". L'annexe doit en outre être signée par le Ministre des Affaires sociales et des Pensions.

S'il est donné suite à la suggestion faite au point 1, chaque annexe devra être pourvue de cette formule finale et être signée par le ministre concerné.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Th. VAN RAEMDONCK,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht en de nota van het Coördinatiebureau werd toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, 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 et la note du Bureau de coordination a été exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Th. VAN RAEMDONCK

M. VAN DAMME