

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.671/1
37.672/1VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 september 2004 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over:

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 102, § 1, eerste lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders" (37.671/1);
- 2° een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de voorwaarden waaronder kinderbijslag wordt toegekend uit hoofde van personen die slachtoffer zijn van de ontvoering van het kind" (37.672/1);

heeft op 30 september 2004 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.671/1
37.672/1DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 septembre 2004, d'une demande d'avis sur:

- 1° un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 102, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés" (37.671/1);
- 2° un projet d'arrêté ministériel "déterminant les conditions suivant lesquelles les allocations familiales sont octroyées du chef de personnes victimes de l'enlèvement de l'enfant" (37.672/1);

a donné le 30 septembre 2004 l'avis suivant:

1. Krachtens artikel 102, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, kan de Koning de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers (RKW) belasten met het toekennen van gezinsbijslag in categorieën van behartigenswaardige gevallen die Hij bepaalt. Hetzelfde artikel machtigt de minister die de sociale zaken onder zijn bevoegdheid heeft om de voorwaarden te bepalen waaronder die bijslag wordt toegekend.

De om advies voorgelegde ontwerpbesluiten strekken tot het toekennen en het regelen van een recht op bijslag bij de ontvoering van het rechtgevend kind, voor het geval er ten gevolge van de ontvoering geen rechthebbende meer is. Dit is het geval wanneer de enig mogelijk rechthebbende de ontvoerder is en met het kind naar het buitenland is vertrokken.

Het ontwerp van koninklijk besluit (37.671/1) omschrijft als nieuwe categorie rechthebbende, "de in België achtergebleven ouder, vader of moeder, die slachtoffer is van de ontvoering van het kind of, bij gebreke hiervan, (...) de in België achtergebleven persoon die slachtoffer is van de ontvoering van het kind indien deze tot onmiddellijk voor de ontvoering van het kind bijslagtrekkende was voor dit kind bij toepassing van artikel 69, § 1, tweede lid, van de samengeordende wetten" (artikel 1). Voorts wordt in het ontwerp bepaald aan welke voorwaarden een ontvoering moet voldoen opdat de regeling van toepassing zou zijn (artikel 2).

Het ontwerp van ministerieel besluit (37.672/1) bepaalt welke bedragen worden toegekend (artikel 1) en gedurende welke periode (artikel 2, eerste lid). Ten slotte wordt aan het recht een residuair karakter verleend (artikel 2, tweede lid).

2. Voor de ontwerpen wordt rechtsgrond gezocht in artikel 102, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders:

"De Koning kan, op voorstel van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers, deze Rijksdienst belasten met het toekennen van gezinsbijslag in categorieën van behartigenswaardige gevallen die Hij bepaalt.

De Minister die de Sociale Zaken onder zijn bevoegdheid heeft, bepaalt, op voorstel van het Beheerscomité van de Rijksdienst, de voorwaarden waaronder deze gezinsbijslag wordt toegekend aan de categorieën van personen bepaald door de Koning krachtens het eerste lid".

Artikel 1 van de samengeordende wetten bepaalt dat "ieder die, gevestigd in België of verbonden aan een in België gevestigde exploitatiezetel, personeel tewerkstelt krachtens een arbeidsovereenkomst", aan het toepassingsgebied van deze samengeordende wetten onderworpen is. De artikelen 51 en volgende van de samengeordende wetten vertrekken van het beginsel dat men tewerkgestelde werknemer moet zijn van de in België gevestigde werkgever om rechthebbende te zijn binnen het stelsel van de gezinsbijslagen.

Deze bepalingen kennen echter ook aan verschillende andere categorieën van personen de hoedanigheid van rechthebbende toe. Het betreft onder meer zieke, arbeidsongeschikte, pensioengerechtigde werknemers, maar ook wezen, studenten, personen met een handicap zonder beroepsactiviteit, kinderen met een handicap, werklozen, gedetineerden, enzovoort. Al deze categorieën worden in de wet opgesomd, zodat de wetgever aldus zelf afwijkt van het beginsel dat men een in België tewerkgestelde werknemer moet zijn.

Het is derhalve de vraag of het genoemde artikel 102, § 1, gelet op het beginsel van de artikelen 1 en 51 van de samengeordende wetten, een voldoende rechtsgrond biedt voor de ontwerpen. De samengeordende wetten bevatten immers geen bepaling die de Koning uitdrukkelijk machtigt om personen vrij te stellen van het vereiste van tewerkstelling in België ⁽¹⁾.

Artikel 102, § 1, werd ingevoerd door artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 december 1996 houdende bepaalde maatregelen betreffende de gezinsbijslag, ter uitvoering van artikel 3, § 1, 4°, 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 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Vergelijk, wat de sector van de rust- en overlevingspensioenen betreft, met artikel 3, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, waarin wordt bepaald dat de Koning kan afwijken van het vereiste van tewerkstelling in België.

⁽²⁾ Dit besluit is bekrachtigd bij de wet van 13 juni 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing 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, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

In zijn advies 25.783/1 van 25 november 1996 ⁽³⁾ merkte de Raad van State, afdeling wetgeving, op dat het onduidelijk was op welke criteria de Koning zich zou baseren om categorieën van personen aan te duiden aan wie gezinsbijslag moet worden betaald. Om aan deze opmerking tegemoet te komen, werd in de wet de notie "behartigenswaardige gevallen" ingeschreven. Deze notie geeft echter geen duidelijke inhoudelijke richtlijn aan de Koning.

Het verslag aan de Koning geeft daarbij volgende toelichting:

"Deze regeling belet het Beheerscomité van de RKW niet de Minister die de Sociale Zaken onder zijn bevoegdheid heeft voor te stellen bijzondere behartigenswaardige gevallen ten laste te nemen, zoals het dit jaar heeft gedaan voor de gevallen van verdwenen kinderen en voor de kinderen van grensarbeiders in Nederland. De behartigenswaardige gevallen zullen worden bepaald in een koninklijk besluit, terwijl de voorwaarden waaronder de gezinsbijslag in deze gevallen zal worden toegekend nader zullen worden bepaald in een ministerieel besluit.

Deze mogelijkheid voorziet in een soepele aanpassing van de regeling aan maatschappelijke of menselijke gebeurtenissen" ⁽⁴⁾.

Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat hiermee eigenlijk veeleer wordt gealludeerd op tijdelijke maatregelen ad hoc. In elk geval bevatten noch de tekst van het koninklijk besluit van 10 december 1996, noch het verslag aan de Koning aanwijzingen dat het de bedoeling zou zijn geweest om af te wijken van het beginsel dat het moet gaan om in België gevestigde werkgevers en hun werknemers. Al geeft artikel 102, § 1, eerste en tweede lid, van de samengeordende wetten de Koning de mogelijkheid om af te wijken van de wettelijke voorwaarden om rechthebbende te zijn, zij verleent, zonder minstens een uitdrukkelijke indicatie daarvoor in het verslag aan de Koning, niet de mogelijkheid om op een duurzame en algemene wijze af te wijken van de uitgangspunten van de samengeordende wetten ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ B.S., 21 december 1996, 31.870-31.872.

⁽⁴⁾ B.S., 21 december 1996, 31.870.

⁽⁵⁾ Geïnterpreteerd in de zin dat artikel 102, § 1, eerste en tweede lid, dit wel mogelijk zou maken, zou deze wetsbepaling overigens een breuk betekenen met het verleden, waarin categorieën van personen telkens werden gelijkgesteld met rechthebbenden door een wijziging van de samengeordende wetten.

Conclusie is dat de aangegeven rechtsgrond ondeugdelijk, minstens zeer betwistbaar is. Een meer rechtszekere oplossing kan erin bestaan een duidelijker rechtsgrond te creëren. Gelet op de afwezigheid van een duidelijke rechtsgrond, onthoudt de Raad van State zich in de huidige stand van de wetgeving van een nader onderzoek van het ontwerp.

1. En vertu de l'article 102, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, le Roi peut charger l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) d'octroyer les prestations familiales dans des catégories de cas dignes d'intérêt qu'il détermine. Le même article autorise le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions à déterminer les conditions auxquelles ces prestations familiales sont accordées.

Les projets d'arrêté soumis pour avis visent à attribuer et à régler le droit à l'allocation en cas d'enlèvement de l'enfant bénéficiaire, dans le cas où par suite de l'enlèvement, il n'y aurait plus d'attributaire. C'est le cas lorsque le seul attributaire possible est le ravisseur, parti à l'étranger avec l'enfant.

Le projet d'arrêté royal (37.671/1) définit comme nouvelle catégorie d'attributaires, "le parent, père ou mère, résidant en Belgique qui est victime de l'enlèvement de l'enfant ou, à défaut, (...) la personne résidant en Belgique qui est victime de l'enlèvement de l'enfant si, immédiatement avant l'enlèvement de l'enfant, elle était allocataire pour cet enfant en application de l'article 69, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées" (article 1^{er}). Ensuite le projet détermine à quelles conditions un enlèvement doit satisfaire pour que la réglementation soit applicable (article 2).

Le projet d'arrêté ministériel (37.672/1) détermine quels montants sont accordés (article 1^{er}) et pendant quelle période (article 2, alinéa 1^{er}). Enfin, il attribue au droit un caractère résiduel aux allocations (article 2, alinéa 2).

2. Le fondement juridique des projets est recherché dans l'article 102, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés :

"Le Roi peut, sur proposition du Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, charger cet Office national d'octroyer les prestations familiales dans des catégories de cas dignes d'intérêt qu'il détermine.

.../...

Le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions détermine, sur proposition du Comité de gestion de l'Office national, les conditions auxquelles ces prestations familiales sont accordées aux catégories de personnes déterminées par le Roi en vertu de l'alinéa 1^{er}.

L'article 1^{er} des lois coordonnées dispose que "quiconque, établi en Belgique ou attaché à un siège d'exploitation établi en Belgique, occupe du personnel dans les liens d'un contrat de travail", est assujéti à ces lois coordonnées. Les articles 51 et suivants des lois coordonnées partent du principe qu'il faut être un travailleur occupé au travail par un employeur établi en Belgique pour être attributaire dans le régime des allocations familiales.

Ces dispositions reconnaissent toutefois la qualité d'attributaire à différentes autres catégories de personnes. Il s'agit, notamment, des travailleurs malades, en incapacité de travail, pensionnés, mais aussi, des orphelins, des étudiants, des personnes handicapées sans activité professionnelle, des enfants handicapés, des chômeurs, des détenus, etc. Toutes ces catégories sont énumérées dans la loi, de sorte que le législateur lui-même déroge au principe selon lequel il est requis d'être occupé au travail en Belgique.

Se pose, par conséquent, la question de savoir si, eu égard au principe visé aux articles 1^{er} et 51 des lois coordonnées, l'article 102, § 1^{er}, précité, procure un fondement juridique suffisant aux projets. En effet, les lois coordonnées ne comportent aucune disposition habilitant expressément le Roi à dispenser des personnes de la condition d'occupation en Belgique ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Comparer, en ce qui concerne le secteur de la pension de retraite et de survie, avec l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, où il est disposé que le Roi peut déroger à la condition d'occupation en Belgique.

L'article 102, § 1^{er}, a été inséré par l'article 2 de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 portant certaines mesures relatives aux prestations familiales, en exécution de l'article 3, § 1^{er}, 4°, 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 ⁽²⁾.

Dans son avis 25.783/1 du 25 novembre 1996 ⁽³⁾, le Conseil d'État, section de législation, a souligné qu'il n'était pas indiqué avec suffisamment de clarté sur la base de quels critères le Roi pouvait désigner les catégories de personnes auxquelles les allocations familiales doivent être payées. Il a été donné suite à cette observation en inscrivant dans la loi la notion de "cas dignes d'intérêt". Cette notion ne donne toutefois aucune directive claire au Roi quant à son contenu.

Le rapport au Roi consacre à ce sujet le commentaire suivant :

"Cela n'enlève en rien [sic] le pouvoir du Comité de gestion de l'ONAFTS de proposer au Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions de prendre en charge des cas particuliers dignes d'intérêt, comme il l'a fait cette année pour les cas de disparition d'enfants et pour les enfants de travailleurs frontaliers aux Pays-Bas. Les cas dignes d'intérêt seront déterminés dans un arrêté royal tandis que les conditions auxquelles les prestations familiales seront accordées dans ces cas seront précisées dans un arrêté ministériel.

Cette possibilité donne une souplesse d'adaptation du régime aux événements sociaux et humains" ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Cet arrêté a été confirmé par la loi du 13 juin 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application 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, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

⁽³⁾ M.B. du 21 décembre 1996, pp. 31.870-31.872.

⁽⁴⁾ M.B. du 21 décembre 1996, p. 31.870.

On ne peut s'empêcher de penser qu'au fond, il est plutôt fait allusion ici à des mesures provisoires et ponctuelles. En tout état de cause, ni le texte de l'arrêté royal du 10 décembre 1996, ni le rapport au Roi, n'indiquent que l'intention aurait été de déroger au principe selon lequel il doit s'agir d'employeurs établis en Belgique et de leurs travailleurs. Si l'article 102, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées permet au Roi de déroger aux conditions légales relatives à la qualité d'attributaire, il ne l'autorise pas, du moins sans indication explicite à cet égard dans le rapport au Roi, à déroger d'une manière durable et générale aux principes des lois coordonnées ⁽⁵⁾.

Il y a lieu de conclure que le fondement légal invoqué est inadéquat, ou du moins, très contestable. Une solution plus sûre du point de vue juridique pourrait consister à établir un fondement juridique plus clair. En l'absence d'un fondement juridique précis, le Conseil d'État s'abstient, dans l'état actuel de la législation, de soumettre le projet à un examen plus approfondi.

⁽⁵⁾ Si on l'interprète d'une manière telle que l'article 102, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, le permet, cette disposition légale introduira d'ailleurs une rupture avec le passé, où l'assimilation de certaines catégories de personnes à des attributaires, a, chaque fois, fait l'objet d'une modification des lois coordonnées.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur 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. J. BAERT.

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

Het verslag werd uitgebracht door
de H. B. STEEN, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN,
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME