KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.030/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 januari 2005 door de Minister van Middenstand verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen", heeft op 25 januari 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een artikel 33*ter* in te voegen in het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

Luidens dat ontworpen artikel zal, wanneer een kind bij een privé-persoon geplaatst is door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid, een bijslag verschuldigd zijn aan de bijslagtrekkende die onmiddellijk voor de plaatsingsmaatregel(en) kinderbijslag voor dat kind ontving.

Het ontworpen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2003.

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. In de brief van 26 januari 2004 van de Administratie van de sociale zekerheid voor zelfstandigen, waarin om het advies van de inspecteur van financiën verzocht wordt met betrekking tot het voorliggende ontwerp, wordt de ontworpen regeling als volgt toegelicht:

"Ce projet tend à transposer dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants l'octroi, dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, d'une allocation en faveur de l'ancien allocataire d'un enfant placé dans une famille d'accueil, instaurée par l'article 101 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, et dont le montant et les conditions d'octroi ont été définis dans un arrêté du 11 juin 2003.

Dans le régime des travailleurs salariés, le montant de cette allocation est forfaitaire. Compte tenu de la différence, entre les deux régimes, du montant de base de l'allocation familiale en faveur du premier enfant, il est proposé d'octroyer, pour le premier enfant, aux travailleurs indépendants concernés une allocation dont le montant est proportionnel au rapport entre les montants de base de l'allocation familiale de premier rang dans chacun des régimes.

Cette mesure doit produire ses effets le 1er janvier 2003, tout comme chez les travailleurs salariés."

4.2. Luidens het ontworpen artikel 33*ter*, tweede lid, wordt het bedrag van de bijslag als volgt vastgesteld:

- 23,35 euro voor het eerste kind;
- 45,91 euro vanaf het tweede kind.

In het stelsel van de kinderbijslag voor loonarbeiders daarentegen, wordt dit bedrag voor ieder kind forfaitair bepaald op 45,91 euro [1]. Er wordt hier dus geen onderscheid gemaakt tussen het eerste kind en de andere kinderen.

De Raad van State stelt vast dat de ontworpen bepaling een verschil in behandeling lijkt in te voeren tussen, enerzijds, het eerste kind waarvoor in het stelsel van de gezinsbijslag ten voordele van zelfstandigen slechts een bijslag verschuldigd is van 23,35 euro, en, anderzijds, het eerste kind waarvoor in het stelsel van de kinderbijslag voor loonarbeiders een bijslag verschuldigd is van 45,91 euro.

[1] Artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juni 2003 tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de forfaitaire bijslag bedoeld in artikel 70*ter* van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

.../...

Zoals in de hiervoor geciteerde toelichting wordt uiteengezet, wordt dit onderscheid verantwoord door te wijzen op de verschillen tussen de beide stelsels en de hoogte van het basisbedrag van de gezinsbijslag voor het eerste kind.

De vraag rijst of deze verantwoording afdoende is om dit verschil in behandeling te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

4.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Zoals het Arbitragehof reeds heeft vastgesteld, bestaan er fundamentele verschillen tussen de zelfstandigen, enerzijds, en de werknemers en ambtenaren, anderzijds, wat betreft de stelsels van sociale zekerheid die op hen van toepassing zijn. Die verschillen maken het niet mogelijk op elk punt die categorieën van personen met elkaar te vergelijken [2].

Het verschil in behandeling tussen de zelfstandigen, enerzijds, en de werknemers en de ambtenaren, anderzijds, kan bovendien worden verantwoord door de bijzonderheden van het statuut van de eerstgenoemden in vergelijking met dat van de laatstgenoemden [3].

---

[2] Arbitragehof, 28 november 2001, nr. 152/2001, overw. B.5.

[3] Arbitragehof, 28 november 2001, nr. 152/2001, overw. B.6. Zie ook Arbitragehof, 9 juli 1992, nr. 54/92, overw. B.3, waarin het Hof, inzake het minimumpensioenstelsel dat van toepassing is op enerzijds de zelfstandigen, en, anderzijds, op de werknemers, erop wijst dat die verschillen voortvloeien uit een verschillende legislatieve opvatting en organisatie, die door feitelijke gegevens kan worden gerechtvaardigd.

.../...

4.4. Wat het ontworpen artikel 33*ter* betreft, wordt het verschil in behandeling door de gemachtigde ambtenaar verantwoord als volgt:

> "Avant le placement en famille d'accueil, l'ancien allocataire en régime indépendant percevait pour le premier enfant un montant de base de 34,80 EUR.
>
> Si on accorde à l'ancien allocataire le montant de 45,91 EUR, on va donc lui donner plus que ce qu'il touchait auparavant. Un montant plus élevé ne nous paraît pas justifié puisque l'enfant n'est plus chez lui et qu'il n'en a plus la charge. C'est pourquoi il est proposé le montant de 23,35 EUR. Comparé au montant de 45,91 EUR, ce montant exprime le rapport entre les montants 34,80 EUR et 68,42 EUR.
>
> A partir du 2ème enfant, les montants sont identiques dans les deux régimes on ne fait donc plus de différence."

Gelet op deze toelichting, en in het licht van het bestaande systeem, is de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel dat te dezen het verschil in behandeling verantwoord is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.030/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre des Classes moyennes, le 12 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants", a donné le 25 janvier 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à insérer un article 33*ter* dans l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Cet article en projet prévoit que, lorsqu'un enfant est placé chez un particulier par l'intermédiaire ou à charge d'une autorité publique, une allocation sera due à l'allocataire qui percevait des allocations familiales pour cet enfant immédiatement avant la ou les mesures de placement dont il a fait l'objet.

L'arrêté en projet produit ses effets le 1er janvier 2003.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4.1. Dans la lettre du 26 janvier 2004 de l'Administration de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, qui sollicitait l'avis de l'inspecteur des finances sur le projet à l'examen, les dispositions en projet sont commentées en ces termes:

> "Ce projet tend à transposer dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants l'octroi, dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, d'une allocation en faveur de l'ancien allocataire d'un enfant placé dans une famille d'accueil, instaurée par l'article 101 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, et dont le montant et les conditions d'octroi ont été définis dans un arrêté du 11 juin 2003.
>
> Dans le régime des travailleurs salariés, le montant de cette allocation est forfaitaire. Compte tenu de la différence, entre les deux régimes, du montant de base de l'allocation familiale en faveur du premier enfant, il est proposé d'octroyer, pour le premier enfant, aux travailleurs indépendants concernés une allocation dont le montant est proportionnel au rapport entre les montants de base de l'allocation familiale de premier rang dans chacun des régimes.
>
> Cette mesure doit produire ses effets le 1er janvier 2003, tout comme chez les travailleurs salariés."

4.2. Selon l'article 33*ter*, alinéa 2, en projet, le montant de l'allocation est fixé comme suit:

- 23,35 euros pour le premier enfant;
- 45,91 euros à partir du deuxième enfant.

Dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, par contre, ce montant est fixé forfaitairement à 45,91 euros pour chaque enfant [1]. Il n'est pas fait de distinction ici entre le premier enfant et les autres enfants.

[1] Article 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2003 fixant le montant et les modalités d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à l'article 70*ter* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

.../...

Le Conseil d'État constate que la disposition en projet paraît instaurer une différence de traitement entre, d'une part, le premier enfant pour lequel il n'est dû qu'une allocation de 23,35 euros dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants et, d'autre part, le premier enfant pour lequel une allocation de 45,91 euros est due dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés.

Comme l'indique le commentaire précité, cette distinction est justifiée par les différences qui existent entre les deux régimes et le montant de base de l'allocation familiale en faveur du premier enfant.

La question se pose de savoir si cette différence de traitement est ainsi adéquatement justifiée au regard du principe constitutionnel de l'égalité.

4.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Comme la Cour d'arbitrage l'a déjà constaté, il existe des différences fondamentales entre les travailleurs indépendants, d'une part, et les travailleurs salariés et les fonctionnaires, d'autre part, en ce qui concerne les régimes de sécurité sociale qui leur sont applicables. Ces différences ne permettent pas de comparer à tous égards ces catégories de personnes [2].

[2]Cour d'arbitrage, 28 novembre 2001, n° 152/2001, cons. B.5.

La différence de traitement entre les travailleurs indépendants, d'une part, et les travailleurs salariés et les fonctionnaires, d'autre part, peut en outre se justifier par les particularités du statut des premiers par rapport à celui des seconds [3].

4.4. En ce qui concerne l'article 33*ter* en projet, le fonctionnaire délégué justifie la différence de traitement comme suit:

> "Avant le placement en famille d'accueil, l'ancien allocataire en régime indépendant percevait pour le premier enfant un montant de base de 34,80 EUR.
>
> Si on accorde à l'ancien allocataire le montant de 45,91 EUR, on va donc lui donner plus que ce qu'il touchait auparavant. Un montant plus élevé ne nous paraît pas justifié puisque l'enfant n'est plus chez lui et qu'il n'en a plus la charge. C'est pourquoi il est proposé le montant de 23,35 EUR. Comparé au montant de 45,91 EUR, ce montant exprime le rapport entre les montants 34,80 EUR et 68,42 EUR.
>
> A partir du 2ème enfant, les montants sont identiques dans les deux régimes on ne fait donc plus de différence."

Eu égard à ces éclaircissements et compte tenu du système existant, le Conseil d'État, section de législation, est d'avis qu'en l'occurrence la différence de traitement est justifiée.

---

[3]Cour d'arbitrage, 28 novembre 2001, n° 152/2001, cons. B.6. Voir également Cour d'arbitrage, 9 juillet 1992, n° 54/92, cons. B.3, dans lequel la Cour souligne, en ce qui concerne le régime de pension minimum applicable aux travailleurs indépendants, d'une part, et aux travailleurs salariés, d'autre part, que ces différences procèdent d'une conception et d'une organisation législatives différentes, que des données de fait sont susceptibles de justifier.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT