

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.399/1
VAN 17 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 april 2008 door de Minister van Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verhoging van de kinderbijslag van eerste rang in de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait que la mesure visée par le présent arrêté participe à la réponse qui doit être donnée, sans tarder, à la problématique de la perte de pouvoir d'achat et que, dès lors, elle est d'application à partir du mois d'avril 2008 et par le fait que les caisses d'assurances sociales qui paient les allocations familiales, doivent être averties très rapidement afin d'adapter leur système de paiement à la mesure visée dans le présent arrêté".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het maandbedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind in de gezinsbijslagregeling voor de zelfstandigen met ingang van 1 april 2008 te verhogen met 8,53 euro. Met het oog hierop wordt artikel 17 van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen gewijzigd.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden afgeleid dat het ontwerp moet worden opgevat als een eerste fase in de geleidelijke harmonisering van het basisbedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind in de regeling voor de zelfstandigen en in de regeling voor de werknemers.

.../...

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen. Krachtens die bepaling stelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de regeling van de gezinsbijslag voor de zelfstandigen vast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Binnen het overeenkomstig voornoemd artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkte onderzoek, zijn bij het ontwerp als zodanig geen opmerkingen te maken.

2.1. Gelet echter op de uitdrukkelijke doelstelling van de ontworpen maatregel, zoals die hiervoor bij de uiteenzetting van de strekking van het ontwerp is verwoord, acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het niettemin nuttig een opmerking uit advies 38.030/1 van 25 januari 2005 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", dat later het koninklijk besluit van 18 april 2005 is geworden, in herinnering te brengen:

"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 1^{er} 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.

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, voor zover 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⁾.

⁽¹⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: 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.

⁽²⁾ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, 28 november 2001, nr. 152/2001, overw. B.5.

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⁾.

4.4. Wat het ontworpen artikel 33ter 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 2^{ème} 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".

2.2. De stellers van het ontwerp wordt bijgevolg ter overweging gegeven om, in het licht van hetgeen in het hiervoor aangehaalde advies is uiteengezet, na te gaan in welke mate de in het ontwerp vervatte maatregel een weerslag kan hebben op de pertinentie van de verantwoording voor het verschil in behandeling dat uit voornoemd artikel 33ter van het koninklijk besluit van 8 april 1976 voortvloeit, zoals die in voornoemd advies eveneens is uiteengezet, nu het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind in de regeling voor de zelfstandigen voor de tweede maal ⁽⁴⁾ substantieel wordt verhoogd in het licht van de harmonisering van de regeling voor de zelfstandigen en de regeling voor de werknemers.

⁽³⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: 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⁾ Zie ook het koninklijk besluit van 23 maart 2007 tot verhoging van de kinderbijslag van het eerste kind in de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.399/1
DU 17 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Indépendants, le 15 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant augmentation de l'allocation familiale de premier rang dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande d'urgence est motivée

"par le fait que la mesure visée par le présent arrêté participe à la réponse qui doit être donnée, sans tarder, à la problématique de la perte de pouvoir d'achat et que, dès lors, elle est d'application à partir du mois d'avril 2008 et par le fait que les caisses d'assurances sociales qui paient les allocations familiales, doivent être averties très rapidement afin d'adapter leur système de paiement à la mesure visée dans le présent arrêté".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter 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

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend majorer de 8,53 euros le montant mensuel des allocations familiales pour le premier enfant dans le régime de prestations familiales des indépendants à partir du 1^{er} avril 2008. À cette fin, l'article 17 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants est modifié.

Il peut se déduire des pièces jointes à la demande d'avis que le projet doit être vu comme une première phase de l'harmonisation progressive du montant de base des allocations familiales pour le premier enfant dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés.

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants. En vertu de cette disposition, le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le régime des prestations familiales pour les travailleurs indépendants.

EXAMEN DU TEXTE

1. Dans le cadre de l'examen limité conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, précité des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le projet n'appelle pas d'observations en tant que tel.

2.1. Toutefois, compte tenu de l'objectif explicite poursuivi par la mesure en projet, tel qu'il a été formulé ci-dessus dans l'exposé de la portée du projet, le Conseil d'État, section de législation, estime utile de rappeler une observation tirée de l'avis 38.030/1 du 25 janvier 2005 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", qui est devenu plus tard l'arrêté royal du 18 avril 2005:

"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 1^{er} janvier 2003, tout comme chez les travailleurs salariés».

4.2. Selon l'article 33ter, 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.

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⁾.

⁽¹⁾ *Note de bas de page 1 de l'avis cité:* 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 70ter des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

⁽²⁾ *Note de bas de page 2 de l'avis cité:* 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 2^{ème} 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".

2.2. Il est par conséquent suggéré aux auteurs du projet de vérifier, à la lumière de ce qui a été exposé dans l'avis cité ci-dessus, dans quelle mesure la mesure prévue par le projet peut avoir des répercussions sur la pertinence de la justification de la différence de traitement résultant de l'article 33^{ter} précité de l'arrêté royal du 8 avril 1976, comme le précisé également l'avis précité, étant donné que le montant des allocations familiales pour le premier enfant dans le régime des indépendants est augmenté substantiellement pour la deuxième fois ⁽⁴⁾ en vue de l'harmonisation du régime des travailleurs indépendants et de celui des travailleurs salariés.

⁽³⁾ Note 3 de l'avis cité: 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.

⁽⁴⁾ Voir aussi l'arrêté royal du 23 mars 2007 portant augmentation de l'allocation familiale du premier enfant dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME