

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.064/1/V
VAN 26 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 31 juli 2008 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het bedrag van de bijslag bedoeld in artikel 41 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.064/1/V
DU 26 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 31 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 10 septembre 2008, sur un projet d'arrêté royal "modifiant le montant du supplément visé à l'article 41 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné l'avis suivant:

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om in de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de werknemers de aanvulling op de kinderbijslag voor bepaalde eenoudergezinnen met ingang van 1 oktober 2008 te verhogen voor het eerste en tweede kind. Bovendien wordt de inkomensgrens om die aanvulling te kunnen genieten, gewijzigd. Er wordt niet meer verwezen naar het maximumbedrag in artikel 213, derde lid, eerste zin, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, doch naar de bepalingen opgenomen in artikel 212, derde lid, en artikel 213, eerste lid, eerste zin, van hetzelfde besluit ⁽¹⁾.

Daartoe wordt beoogd artikel 41 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, te wijzigen.

2. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 41 en 75 van de samengeordende wetten van 19 december 1939, zoals blijkt uit het eerste lid van de aanhef ervan.

2.1. Artikel 41 van de samengeordende wetten bevat de regeling voor de verhoging van de bijslag voor bepaalde eenoudergezinnen. Bij dat artikel wordt de Koning evenwel niet gemachtigd om die regeling te wijzigen, zodat het geen rechtsgrond vormt.

⁽¹⁾ Op dit punt wijkt de ontworpen regeling af van de wijzigingsbepalingen voor de regeling van de zelfstandigen opgenomen in het ontwerp 45.060/1/V, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 19 augustus 2008 advies heeft gegeven. In dat ontwerp van koninklijk besluit "tot verhoging van de aanvulling op de kinderbijslag voor bepaalde éénoudergezinnen in de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen" wordt de voorwaarde van de inkomensgrens als volgt bepaald: "de bijslagtrekkende geniet geen beroepsinkomen en/of vervangingsinkomen waarvan de som het bedrag van 1690,64 EUR bruto per maand overschrijdt. (...)" (ontworpen artikel 17ter, § 1, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen).

2.2. Bij artikel 75 van de samengeordende wetten wordt de Koning de bevoegdheid verleend om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bedragen vermeld in artikel 41 te verhogen. Aan dat artikel kan derhalve in beginsel rechtsgrond worden ontleend voor de ontworpen wijziging.

Vraag is echter of de ontworpen wijzigingsbepalingen in de machtiging vervat in artikel 75 van de samengeordende wetten ingepast kunnen worden.

De keuze van het verlenen van een verschillende verhoogde bijslag al naar gelang het gaat om het eerste kind, het tweede kind of het derde en volgende kinderen, kan de Koning evenwel, op grond van de hem bij artikel 75, 1/, van de samengeordende wetten verleende bevoegdheid, niet maken. De wetgever laat hem enkel toe om het bedrag in artikel 41 te verhogen. In dat opzicht is er voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond.

Bovendien kan eraan worden getwijfeld of artikel 75, 1/, rechtsgrond biedt voor de wijziging van de inkomensgrens. Daarbij wordt niet het bedrag van de verhoogde bijslag gewijzigd, doch één van de voorwaarden om de verhoogde bijslag te kunnen genieten. Door de inkomensgrens te verhogen, wordt de categorie van gerechtigden gewijzigd, en het is zeer de vraag of die aanpassing op grond van de delegatie in artikel 75, 1/, van de samengeordende wetten kan worden doorgevoerd ⁽²⁾.

Het is bijgevolg aangewezen de beoogde aanpassingen bij wet door te voeren. Gelet op die vaststelling onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁽²⁾ Artikel 75 van de samengeordende wetten is vervangen bij artikel 18 van de programmawet van 8 juni 2008. In de memorie van toelichting werd bij dit artikel in het ontwerp van programmawet onder meer het volgende opmerkt: "De bevoegdheid die de Koning wordt erkend wat betreft de toegekende bedragen en de leeftijdscategorieën is algemeen verantwoord door de wil de uitkeringen desnoods snel aan de evolutie van de samenleving te kunnen aanpassen, zonder aan de fundamentele mechanismen voor het ontstaan van het recht te raken (hoedanigheden van rechthebbende, bijslagtrekkende en rechtgevend kind)" (*Parl. St.*, Kamer DOC 52 1011/001, 14).

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de majorer, dans le régime des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés, le supplément aux allocations familiales pour les premier et deuxième enfants pour certaines familles monoparentales à compter du 1^{er} octobre 2008. En outre, le plafond de revenus pour pouvoir se prévaloir de ce supplément est modifié. Il n'est plus fait référence au montant maximum de l'article 213, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, mais aux dispositions de l'article 212, alinéa 3, et de l'article 213, alinéa 1^{er}, première phrase, du même arrêté ⁽¹⁾.

À cet effet, il est envisagé de modifier l'article 41 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

2. Le fondement juridique du projet, est recherché, dans les articles 41 et 75 des lois coordonnées du 19 décembre 1939, comme l'indique le premier alinéa de son préambule.

2.1. L'article 41 des lois coordonnées comporte la règle permettant de majorer l'allocation de certaines familles monoparentales. Cet article n'habilite cependant pas le Roi à modifier cette règle, en sorte qu'il ne constitue pas un fondement juridique.

2.2. L'article 75 des lois coordonnées attribue au Roi le pouvoir de majorer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les sommes mentionnées à l'article 41. On peut donc en principe trouver dans cet article un fondement juridique pour la modification en projet.

⁽¹⁾ Les dispositions en projet s'écartent sur ce point des dispositions modificatives du régime des indépendants du projet 45.060/1/V sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu un avis le 19 août 2008. Dans ce projet d'arrêté royal "relevant le supplément aux allocations familiales pour certaines familles monoparentales dans le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants", la condition de plafond de revenus est définie comme suit: "l'allocataire ne bénéficie pas de revenus professionnels et/ou de remplacement dont la somme dépasse le montant de 1690,64 EUR brut par mois (...)" (article 17^{ter}, § 1, en projet de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants).

La question se pose cependant de savoir si les dispositions modificatives en projet peuvent s'inscrire dans l'habilitation contenue dans l'article 75 des lois coordonnées.

Le Roi ne peut cependant pas, sur la base de la compétence qui lui est attribuée par l'article 75, 1/, des lois coordonnées, choisir d'attribuer un supplément majoré différent selon qu'il s'agit d'un premier, d'un deuxième, ou d'un troisième enfant et ainsi de suite. Le législateur ne l'autorise qu'à majorer le montant de l'article 41. Dans ce contexte, il n'existe pas de fondement juridique pour les dispositions en projet.

En outre, on peut se demander si l'article 75, 1/, confère un fondement juridique à la modification du plafond de revenus. Ce n'est pas le montant du supplément majoré qui se trouve ainsi modifié, mais une des conditions pour pouvoir se prévaloir du supplément majoré. Par le relèvement du plafond de revenus, c'est la catégorie d'allocataires qui est modifiée et il n'est pas sûr que cette adaptation puisse être réalisée sur la base de la délégation de l'article 75, 1/ des lois coordonnées ⁽²⁾.

Les adaptations visées gagneraient par conséquent à être réalisées par une loi. Compte tenu de cette constatation, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient d'examiner le projet plus avant.

⁽²⁾ L'article 75 des lois coordonnées a été remplacé par l'article 78 de la loi-programme du 8 juin 2008. Dans l'exposé des motifs du projet de loi-programme, il est notamment observé que: "De manière générale, la compétence reconnue au Roi à l'égard des montants octroyés et des catégories d'âge, se justifie par la volonté de pouvoir, en cas de besoin, rapidement adapter les prestations à l'évolution de la société, sans, par ailleurs, toucher aux mécanismes fondamentaux d'ouverture du droit (qualités d'attributaire, d'allocataire et d'enfant bénéficiaire)" (*Doc. Parl. Chambre*, DOC 52 1011/001, 14).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. BAERT,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

J. SMETS,
E. BREWAEYS,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
M. TISON,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

Le rapport a été présenté par
M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. W. VAN VAERENBERGH, staatsraad.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. BAERT