

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.512/1
VAN 17 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 november 2009 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 betreffende de kinderbijslag voor bepaalde categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel alsmede voor de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de korpsen van de lokale politie", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt het koninklijk besluit van 26 maart 1965 betreffende de kinderbijslag voor bepaalde categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel alsmede voor de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de korpsen van de lokale politie op een aantal punten te wijzigen.

2. Als rechtsgrond wordt in de aanhef verwezen naar de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet en naar de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

2.1. Luidens zijn artikel 6 is het koninklijk besluit van 26 maart 1965 van toepassing op:

- het personeel der ministeries;
- de officieren en beroepsmilitairen van lagere rang en de militaire werklieden van de krijgsmacht met uitzondering van de reserveofficieren die wederopgeroepen worden om normale prestaties van vreedstijd te verrichten;
- de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten zoals bedoeld in artikel 116 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

2.2.1. Wat het personeel van de federale overheidsdiensten betreft, strekt artikel 107, tweede lid, van de Grondwet het ontwerp tot rechtsgrond.

Gelet op de artikelen 182 en 184 van de Grondwet kan artikel 107, tweede lid, van de Grondwet evenwel geen rechtsgrond bieden voor de andere personeelsleden die onder het te wijzigen koninklijk besluit vallen.

2.2.2. Wat het personeel van de krijgsmacht betreft, valt niet direct een rechtsgrond aan te wijzen.

Artikel 18 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders bepaalt weliswaar dat de Staat aan zijn personeel - dus ook aan het personeel van de krijgsmacht - kinderbijslag verleent en dat het bedrag en de voorwaarden *ten minste* even gunstig zijn als die van de bijslag verplicht uitgekeerd door de compensatiekassen voor kinderbijslag, doch die bepaling bevat geen machtiging aan de Koning om terzake regels uit te vaardigen.

Artikel 11*bis* van de wet van 20 mei 1994 betreffende de geldelijke rechten van de militairen bevat wel een machtiging aan de Koning⁽¹⁾. Het eerste lid van dat artikel luidt:

"De Koning kan daarenboven het recht openen op voordelen van alle aard en sociale voordelen".

Gelet op artikel 182 van de Grondwet waaruit volgt dat het regelen van de rechten van de militairen een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid is zodat de essentiële regels terzake bij wet dienen te worden vastgesteld⁽²⁾, en gelet op het feit dat de precieze inhoud van de omschrijving "sociale voordelen" in voormelde bepaling onzeker is, zou vooraleer de ontworpen regeling aan te nemen in een meer deugdelijke rechtsgrond moeten worden voorzien.

2.2.3. Wat het personeel van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten betreft, kan rechtsgrond worden gevonden in

⁽¹⁾ Artikel 11*bis* is in de wet van 20 mei 1994 ingevoegd bij de wet van 27 maart 2003 betreffende de werving van de militairen en het statuut van de militaire muzikanten en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het personeel van Landsverdediging, die ook artikel 11, § 2, van de wet heeft opgeheven. Het nieuwe artikel 11*bis* kwam in de plaats van artikel 11, § 2 (*Parl. St.*, Kamer, DOC 50 2185/001, 53). Het eerste lid van artikel 11, § 2, van de wet van 20 mei 1994, zoals gewijzigd bij de wet van 22 maart 2001 en opgeheven bij de wet van 27 maart 2003, luidde als volgt: "De Koning kan daarenboven ten gunste van de militairen «in werkelijke dienst» en aan de personen die niet behoren tot het leger en wier aanwezigheid bij de militairen noodzakelijk is, in periode van vrede het recht scheppen op toelagen, vergoedingen en andere geldelijke voordelen of voordelen in natura".

⁽²⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 23/96, 27 maart 1996, B.2.1 tot B.2.4; Grondwettelijk Hof, nr. 52/99, 26 mei 1999, B.3.2; Grondwettelijk Hof, nr. 18/2007, 25 januari 2007, B.3.1.

artikel 121 van de wet van 7 december 1998. Die bepaling belast de Koning met het vaststellen van de nadere regels van het statuut van de betrokken personeelsleden.

2.3. Het is niet duidelijk welke artikelen van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders rechtsgrond zouden moeten bieden voor de ontworpen wijzigingsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient de aanhef te worden aangepast.

In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 37 van de Grondwet te worden geschrapt. Het ontworpen koninklijk besluit betreft immers niet de organisatie als dusdanig van de diensten, maar wel de regeling van het statuut van het personeel van de federale overheidsdiensten.

In een tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 11bis van de wet van 20 mei 1994.

Ten slotte zal een verwijzing naar artikel 121 van de wet van 7 december 1998 moeten worden toegevoegd.

De verwijzing naar de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor de loonarbeiders kan eveneens worden geschrapt.

2. De verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, stelle men als volgt:

.../...

"Gelet op advies 47.512/1 van de Raad van State, gegeven op 17 december 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 1

In artikel 1, 3/, van het ontwerp dient het woord "geschrapt" vervangen te worden door het woord "opgeheven".

Artikel 3

De inleidende zin van artikel 3 stelle men als volgt:

"Artikel 5 van hetzelfde besluit, vervangen bij besluit van 21 mei 1984, wordt vervangen als volgt:".

Artikel 5

Aangezien het ontwerp na 1 januari 2010 in werking zal treden, heeft artikel 5, dat betrekking heeft op de periode tussen de inwerkingtreding van het besluit en 1 januari 2010, geen zin.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.512/1
DU 17 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Fonction publique, le 26 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées a certaines catégories du personnel rétribué par l'État ainsi qu'aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des corps de police locale", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à modifier sur certains points l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'État ainsi qu'aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des corps de police locale.

2. Le préambule vise, à titre de fondement juridique, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

2.1. Selon son article 6, l'arrêté royal du 26 mars 1965 s'applique:

- au personnel des ministères;
- aux officiers, militaires de carrière de rang subalterne et ouvriers militaires des forces armées, à l'exception des officiers de réserve rappelés pour effectuer des prestations normales du temps de paix;
- aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police, visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

2.2.1. En ce qui concerne le personnel des services publics fédéraux, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution procure un fondement juridique au projet.

Vu les articles 182 et 184 de la Constitution, l'article 107, alinéa 2, de celle-ci ne peut toutefois procurer de fondement juridique pour les autres membres du personnel qui relèvent de l'arrêté royal à modifier.

2.2.2. En ce qui concerne le personnel des forces armées, on n'aperçoit pas directement de fondement juridique.

Si l'article 18 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés dispose que l'État accorde des allocations familiales aux membres de son personnel - et donc aussi au personnel des forces armées - et que le montant et les conditions sont *au moins* aussi favorables que ceux des allocations réparties obligatoirement par les caisses de compensation pour allocations familiales, cette disposition n'habilite toutefois pas le Roi à édicter des règles en la matière.

Néanmoins, l'article 11*bis* de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires comprend une habilitation au Roi ⁽¹⁾. L'alinéa 1^{er} de cet article s'énonce comme suit:

"Le Roi peut en outre créer le droit à des avantages de toute nature et à des avantages sociaux".

Vu l'article 182 de la Constitution dont il résulte que le règlement des droits des militaires est une compétence réservée au législateur, de sorte que les règles essentielles en la matière doivent être fixées par la loi ⁽²⁾, et dès lors que le contenu précis de la définition des "avantages sociaux" dans la disposition précitée est incertain, il conviendrait, avant d'adopter les dispositions en projet, de prévoir un fondement juridique plus adéquat.

2.2.3. En ce qui concerne les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police, le fondement juridique peut être trouvé à l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998. Cette disposition charge le Roi de fixer les modalités du statut des membres du personnel concernés.

⁽¹⁾ L'article 11*bis* a été inséré dans la loi du 20 mai 1994 par la loi du 27 mars 2003 relative au recrutement des militaires et au statut des musiciens militaires et modifiant diverses lois applicables au personnel de la Défense, qui a également abrogé l'article 11, § 2, de la loi. Le nouvel article 11*bis* a remplacé l'article 11, § 2 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 2185/001, 53). L'alinéa 1^{er} de l'article 11, § 2, de la loi du 20 mai 1994, modifié par la loi du 22 mars 2001 et abrogé par la loi du 27 mars 2003, s'énonçait comme suit: "Le Roi peut en outre créer, au profit des militaires en «service actif» et aux personnes étrangères à l'armée dont la présence est requise auprès des militaires, en période de paix, le droit à des allocations, des indemnités et d'autres avantages pécuniaires ou en nature".

⁽²⁾ Cour constitutionnelle, n/ 23/96, 27 mars 1996, B.2.1 à B.2.4; Cour constitutionnelle, n/ 52/99, 26 mai 1999, B.3.2; Cour constitutionnelle, n/ 18/2007, 25 janvier 2007, B.3.1.

2.3. On n'aperçoit pas quels articles des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés devraient procurer un fondement juridique aux dispositions modificatives en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Vu les observations relatives au fondement juridique, le préambule devra être adapté.

Au premier alinéa du préambule, on supprimera la référence à l'article 37 de la Constitution. En effet, l'arrêté royal en projet ne concerne pas l'organisation proprement dite des services mais le règlement du statut du personnel des services publics fédéraux.

Un deuxième alinéa du préambule doit viser l'article 11*bis* de la loi du 20 mai 1994.

Enfin, on ajoutera une référence à l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998.

La référence aux lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés peut également être supprimée.

2. La référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, sera rédigée comme suit:

"Vu l'avis 47.512/1 du Conseil d'État, donné le 17 décembre 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 1^{er}

À l'article 1^{er}, 3/, du projet, on remplacera le mot "supprimés" par le mot "abrogés".

Article 3

On rédigera la phrase liminaire de l'article 3 comme suit:

"L'article 5 du même arrêté, remplacé par l'arrêté du 21 mai 1984, est remplacé par ce qui suit:".

Article 5

Dès lors que le projet entrera en vigueur après le 1^{er} janvier 2010, l'article 5, qui concerne la période s'étendant de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010, est dénué de sens.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME