



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.667/1
van 10 juli 2013

avis 53.667/1
du 10 juillet 2013

over

sur

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,
wat de bepalingen in verband
met de jaarlijkse
leeftijdsbijslag betreft'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
8 avril 1976 établissant le
régime des prestations
familiales en faveur des
travailleurs indépendants en ce
qui concerne les dispositions
relatives au supplément d'âge
annuel'

Op 8 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken 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, wat de bepalingen in verband met de jaarlijkse leeftijdsbijslag betreft'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2013.

*

Le 8 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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 en ce qui concerne les dispositions relatives au supplément d'âge annuel'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 juillet 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

“[par] la nécessité d’exécuter le plus vite possible l’ensemble des mesures budgétaires décidé par le gouvernement au mois de juin 2013 afin de pouvoir rapidement réduire le déficit public et respecter ainsi les engagements pris par la Belgique à l’égard des institutions de l’Union Européenne ;

[par] le fait que le droit au supplément d’âge annuel naît au mois de juillet, que le montant est payé en août et que les caisses d’assurances sociales pour travailleurs indépendants doivent rapidement disposer de la base réglementaire requise pour appliquer les nouveaux montants.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om artikel 21*bis* van het koninklijk besluit van 8 april 1976 ‘houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen’ te vervangen. Dat artikel bevat een regeling voor de toekenning van een jaarlijkse leeftijdsbijslag. De thans ontworpen regeling inzake die leeftijdsbijslag maakt, wat het bedrag ervan betreft, een onderscheid naar gelang de kinderen rechtgevend zijn of niet op een bijslag bedoeld in de artikelen 17*bis*, 17*ter* en 20, § 1, tweede lid, § 2 en § 2*bis*, of op een bedrag bedoeld in de artikelen 17, tweede lid, 18, 19 en 20, § 1, derde tot zesde lid, van het voornoemde besluit. Wat de rechtgegenden op dergelijke bijslag of bedrag betreft stemt het nieuwe bedrag overeen met dat van de huidige leeftijdsbijslag, wat de niet-rechtgegenden betreft wordt het huidige bedrag van de leeftijdsbijslag verminderd voor het jaar 2013 en nogmaals verminderd voor de toekenning van die bijslag vanaf het jaar 2014. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp heeft de nieuwe regeling uitwerking met ingang van 30 juni 2013, waardoor ze van toepassing is vanaf de betaling van de jaarlijkse leeftijdsbijslag voor het jaar 2013, die betaald wordt samen met de gezinsbijslag verschuldigd voor de maand juli (zie, wat dit laatste betreft, artikel 36, § 1, derde lid, van het voornoemde besluit).

4. Rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp wordt geboden door artikel 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1976 ‘betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen’. Naar luid van die bepaling stelt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de regeling vast van de gezinsbijslag bedoeld in het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het is niet duidelijk waarom in de ontworpen regeling een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de twee voornoemde categorieën van rechtgevende kinderen, terwijl die categorieën thans in de huidige regeling gelijk worden behandeld. Voor dat onderscheid dient een objectieve en in redelijkheid aanvaardbare verantwoording voorhanden te zijn, op grond waarvan het in overeenstemming kan worden geacht met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 30 juni 2013.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien de ontworpen regeling ertoe strekt om met ingang van 30 juni 2013 het bedrag van de jaarlijkse leeftijdsbijslag te verminderen voor een bepaalde categorie van rechtgevende kinderen, moet worden vastgesteld dat de retroactiviteit afbreuk doet aan verworven rechten, nu de jaarlijkse leeftijdsbijslag overeenkomstig artikel 36, § 1, derde lid, van het voornoemde besluit van 8 april 1976 wordt gevoegd bij de gezinsbijslag verschuldigd voor de maand juli, en het recht op laatstgenoemde gezinsbijslag ingaat op de eerste dag van die maand. De retroactieve inwerkingtreding van het te nemen besluit kan dan ook geen doorgang vinden.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, l'urgence est motivée :

« [par] la nécessité d'exécuter le plus vite possible l'ensemble des mesures budgétaires décidé par le gouvernement au mois de juin 2013 afin de pouvoir rapidement réduire le déficit public et respecter ainsi les engagements pris par la Belgique à l'égard des institutions de l'Union Européenne ;

[par] le fait que le droit au supplément d'âge annuel naît au mois de juillet, que le montant est payé en août et que les caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants doivent rapidement disposer de la base réglementaire requise pour appliquer les nouveaux montants ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 21bis de l'arrêté royal du 8 avril 1976 'établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants'. Cet article règle l'octroi d'un supplément d'âge annuel. Le régime actuellement en projet, en ce qui concerne le montant de ce supplément d'âge annuel, établit une distinction selon que les enfants sont bénéficiaires ou non d'un supplément visé aux articles 17bis, 17ter et 20, § 1^{er}, alinéa 2, § 2 et § 2bis, ou d'un taux visé aux articles 17, alinéa 2, 18, 19 et 20, § 1^{er}, alinéas 3 à 6, de l'arrêté précité. En ce qui concerne les bénéficiaires de ce supplément ou taux, le nouveau montant correspond au montant du supplément d'âge actuel ; en ce qui concerne les non-bénéficiaires, le montant actuel du supplément d'âge est réduit pour l'année 2013 et est une nouvelle fois diminué pour l'octroi de ce supplément à partir de 2014. Conformément à l'article 2 du projet, le nouveau régime produit ses effets le 30 juin 2013, de sorte qu'il est applicable à partir du paiement du supplément d'âge annuel pour l'année 2013 qui est payé en même temps que les allocations familiales dues pour le mois de juillet (voir, en ce qui concerne ce dernier point, l'article 36, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté précité).

4. Le projet à l'examen puise un fondement juridique dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 mars 1976 'relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants'. Aux termes de cette disposition, le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le régime des prestations familiales visé par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. On n'aperçoit pas clairement pourquoi le régime en projet instaure une différence de traitement entre les deux catégories précitées d'enfants bénéficiaires, alors que ces catégories sont aujourd'hui traitées sur un pied d'égalité dans le régime actuel. Cette différence doit s'appuyer sur une justification objective et raisonnablement admissible permettant de considérer qu'elle est conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Article 2

6. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 30 juin 2013.

Il y a lieu d'observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne sera admise que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Étant donné que le régime en projet a pour objet de réduire le montant du supplément d'âge annuel avec effet au 30 juin 2013 pour une certaine catégorie d'enfants bénéficiaires, force est de constater que la rétroactivité porte atteinte à des droits acquis, dès lors que le supplément d'âge annuel est ajouté, conformément à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté précité du 8 avril 1976, aux allocations familiales dues pour le mois de juillet et que le droit à ces allocations familiales prend cours le premier jour de ce mois. L'entrée en vigueur rétroactive de l'arrêté envisagé ne peut dès lors être maintenue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME