



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.568/1
van 23 december 2013

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
25 april 1963 betreffende het
beheer van de instellingen van
openbaar nut voor sociale
zekerheid en sociale verzorging’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.568/1
du 23 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant
modification de la loi du
25 avril 1963 sur la gestion des
organismes d'intérêt public de
sécurité sociale et de
prévoyance sociale’

Op 22 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en voor Gezinnen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale verzorg'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2013.

*

Le 22 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État aux Affaires sociales et aux Familles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ te wijzigen. Aldus worden in het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers (RKW) ook effectieve en plaatsvervangende vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie opgenomen. De beslissingsregels in dit beheerscomité worden aangepast, rekening houdend met de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Ten slotte wordt bepaald dat in het beheerscomité van de RKW twee vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties worden vervangen door twee vertegenwoordigers van de representatieve middenstandsorganisaties.

De wijzigingen vervat in het ontwerp die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de schoot van het beheerscomité van de RKW moeten worden goedgekeurd bij een in de Ministerraad overlegd besluit na akkoord van de Gemeenschapsregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Het ontwerp treedt in werking “op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de bijzondere wet van [...] tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden”.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De ontworpen regeling hangt samen met de overdracht naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen. Deze bevoegdheidsoverdracht is opgenomen in artikel 12 van het ontwerp van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, dat artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aanvult², en dat krachtens artikel 67 van deze

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gelezen in samenhang met artikel 55 van het ontwerp van bijzondere wet, dat artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse

bijzondere wet in werking treedt op 1 juli 2014³. Dit ontwerp van bijzondere wet werd goedgekeurd in de Senaat op 28 november 2013 en in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 19 december 2013.

Uit artikel 44 van het vermelde ontwerp van bijzondere wet, dat een § 1bis invoegt in artikel 94 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁴, volgt dat de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de periode tussen 1 juli 2014 en 31 december 2015 voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen verplicht zijn (tegen betaling van een vergoeding) een beroep te doen op de bestaande betalingsinstellingen (waaronder de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers). Ten vroegste op 1 januari 2016 kunnen en uiterlijk op 1 januari 2020 moeten de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie volledig zelf of via instellingen die zij oprichten of erkennen, instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

Uit de toelichting bij voormelde artikelen 12 en 44 van het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’⁵ blijkt bovendien dat: “[d]e gemeenschappen en de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie [...], vanaf de publicatie van de huidige wet met een raadgevende stem en gedurende de overgangperiode met een beslissende stem, [worden] betrokken bij het beheer van de gezinsbijslagen”.

4. De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zullen vanaf 1 juli 2014 weliswaar bevoegd zijn voor de gezinsbijslagen, maar gedurende een overgangperiode (minimaal tot 31 december 2015 en maximaal tot 1 januari 2020) moeten ze beroep doen op instellingen die blijven ressorteren onder de federale bevoegdheid. Krachtens het nieuwe artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen wijzigingen in werking laten treden aan de essentiële elementen van dit administratief beheer en van deze uitbetaling of aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de uitbetaling. Zulke wijzigingen kunnen enkel via een samenwerkingsakkoord aangebracht worden.

5. Het autonomiebeginsel houdt in dat de federale wetgever de gemeenschappen en de gewesten niet kan verplichten hun medewerking te verlenen aan federale instellingen. De gewone wetgever kan de gemeenschappen en de gewesten niet verplichten vertegenwoordigers aan te duiden in federale instellingen. Die vertegenwoordiging kan slechts op vrijwillige basis plaatsvinden. Er moet bovendien over gewaakt worden dat de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de federale instelling van die aard zijn dat de normale werking van

instellingen’ aanvult; wat betreft de Duitstalige Gemeenschap, zie artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

³ *Parl.St.* Kamer 2013-14, 53-3201/5.

⁴ Dit geldt voor de Duitstalige Gemeenschap op grond van artikel 4 van het ontwerp van wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet’, dat artikel 5 van de wet van 31 december 1983 aanvult (*Parl.St.* Kamer 2013-14, 53-3202/4).

⁵ *Parl.St.* Senaat, 2013-14, nr. 5-2232/1, 74.

deze instelling niet afhankelijk gesteld kan worden van de houding van de vertegenwoordigers in de instelling van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen.

Wanneer de federale overheid de deelname van de gemeenschappen en de gewesten aan de federale organen wenst te verplichten, moet toepassing gemaakt worden van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁶. Dit betekent dat de toepassing van artikel 92^{ter} enkel niet vereist is wanneer de medewerking van de gemeenschappen of de gewesten bij de samenstelling van federale organen en instellingen een loutere mogelijkheid is, die door de federale overheid aan hun vrije oordeel wordt overgelaten. Bovendien mag de aan- of afwezigheid van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen of de gewesten geen gevolgen hebben voor de werking en de geldigheid van de handelingen die gesteld worden door het federaal orgaan, en mogen ze geen beslissende invloed uitoefenen.

De toepassing van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betekent dat er een koninklijk besluit moet worden genomen na akkoord van de bevoegde regeringen. Het komt aan de Koning, niet aan de wetgever toe, om na akkoord van de bevoegde regeringen, de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de beheers- en beslissingsorganen van de federale instellingen aan te duiden.

6. Dat de stellers van het ontwerp van mening zijn dat de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie waarin voorzien wordt, een verplichte vertegenwoordiging betreft, volgt onder meer uit de verwijzing naar de uitvoering van het ontwerp in een koninklijk besluit dat genomen moet worden na akkoord van de gemeenschapsregeringen en het Verenigd College. Krachtens artikel 6 van het ontwerp moeten bovendien “[d]e wijzigingen aangebracht door deze wet betreffende de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de schoot van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbejdg voor werknemers worden goedgekeurd bij in de Ministerraad overlegd besluit na akkoord van de Gemeenschapsregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie”. Bovendien is gedurende de overgangperiode de vertegenwoordiging opgevat als een vertegenwoordiging met een beslissende stem. Dit blijkt uit artikel 4, 4. van het ontwerp.

Voor de verplichte vertegenwoordiging die de stellers tot stand willen brengen is bijgevolg het gebruik van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 noodzakelijk.

7. Om voldoende duidelijk te maken dat de ontworpen samenstelling van het beheerscomité, wat betreft de stemgerechtigde vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vanaf 1 juli 2014, er slechts kan komen op grond van een koninklijk besluit, genomen na akkoord van de betrokken regeringen, moet artikel 6 van het ontwerp geherformuleerd worden. Er moet ondubbelzinnig en uitdrukkelijk uit blijken dat de ontworpen wijzigingen slechts van kracht kunnen worden op grond van een

⁶ Dit artikel geldt ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. Het geldt voor de Duitse Gemeenschap op grond van artikel 55^{bis} van de wet van 31 december 1983, en voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op grond van artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

koninklijk besluit, genomen ter uitvoering van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Hierbij moeten de stellers van het ontwerp er zich rekenschap van geven dat de in artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen procedure, vereist dat het akkoord van de gemeenschapsregeringen en het Verenigd College het resultaat is van daadwerkelijk overleg, en dat het bijgevolg niet uitgesloten is dat de betrokken regeringen en het Verenigd College een andere invulling aan hun vertegenwoordiging (zowel kwantitatief als kwalitatief) willen geven dan diegene die stellers van het ontwerp in het ontwerp van wet of in een ontwerp van koninklijk besluit⁷ hebben vastgelegd.

In dit verband kan er op gewezen worden dat het aanbeveling verdient dat het ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de samenstelling van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers', dat uitvoering wenst te geven aan de ontworpen wetsbepalingen, slechts aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt voorgelegd, nadat de gemeenschapsregeringen en het Verenigd College hun akkoord met het ontwerp hebben verleend.

*

⁷ Zoals het ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de samenstelling van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 22 november 2013 om advies werd verzocht (54.569/1).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale'. C'est ainsi que des représentants effectifs et suppléants de la Communauté française, de la Communauté flamande, de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire commune sont également intégrés dans le Comité de gestion de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS). Les règles selon lesquelles ce comité de gestion prend ses décisions sont adaptées, en tenant compte des représentants des communautés et de la Commission communautaire commune. Enfin, il est prévu de remplacer dans ce comité deux représentants des organisations représentatives des employeurs par deux représentants des organisations représentatives des classes moyennes.

Les modifications que comporte le projet, qui concernent la représentation des communautés et de la Commission communautaire commune dans le Comité de gestion de l'ONAFTS, doivent être approuvées par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après accord des gouvernements des communautés et du Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Le projet entre en vigueur « à la date de publication au Moniteur belge de la loi spéciale du [...] portant réforme du financement des communautés et régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le dispositif en projet est lié au transfert de la compétence en matière de prestations familiales aux communautés et à la Commission communautaire commune. Ce transfert de compétence est inscrit à l'article 12 du projet de loi spéciale 'relatif à la Sixième Réforme de l'État', qui complète l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ², et qui, en vertu de l'article 67 de cette loi spéciale, entre en vigueur le

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi on entend, par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² En ce qui concerne la Commission communautaire commune, lu en combinaison avec l'article 55 du projet de loi spéciale, qui complète l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' ; en ce qui concerne la Communauté germanophone, voir l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

1^{er} juillet 2014³. Ce projet de loi spéciale a été approuvé par le Sénat le 28 novembre 2013 et par la Chambre des représentants le 19 décembre 2013.

Il résulte de l'article 44 projet de loi spéciale précité, qui insère un § 1^{er}*bis* à l'article 94 de la loi spéciale du 8 août 1980⁴, que, pendant la période du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2015, les communautés et la Commission communautaire commune seront tenues de recourir (contre paiement d'une rémunération) aux organismes de paiement actuels (parmi lesquels l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés) pour assurer la gestion administrative et le paiement des prestations familiales. Les communautés et la Commission communautaire commune pourront assurer entièrement elles-mêmes ou par les institutions qu'elles créent ou agréent, la gestion administrative et le paiement des prestations familiales au plus tôt le 1^{er} janvier 2016 et elles y seront tenues au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

Il ressort en outre du commentaire des articles 12 et 44 précités de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État'⁵ que : « [l]es communautés et la Commission communautaire commune sont impliquées dans la gestion des allocations familiales avec une voix consultative à partir de la publication de la présente loi et avec une voix délibérative pendant la période transitoire ».

4. Il est vrai qu'à partir du 1^{er} juillet 2014, les prestations familiales relèveront de la compétence des communautés et de la Commission communautaire commune, mais au cours d'une période transitoire (au minimum jusqu'au 31 décembre 2015 et au maximum jusqu'au 1^{er} janvier 2020), elles devront avoir recours aux organismes qui relèvent encore de la compétence fédérale. Le nouvel article 94, § 1^{er}*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 fait défense aux communautés et à la Commission communautaire commune de faire entrer en vigueur des modifications aux éléments essentiels de cette gestion administrative et de ce paiement ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement. De telles modifications requièrent un accord de coopération.

5. Le principe d'autonomie s'oppose à ce que le législateur fédéral impose aux communautés et aux régions de prêter leur collaboration à des organismes fédéraux. Le législateur ordinaire ne peut pas imposer aux communautés et aux régions de désigner des représentants dans des organismes fédéraux. Cette représentation ne peut être que volontaire. Il convient en outre de veiller à ce que les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'organisme fédéral soient telles que le fonctionnement normal de cet organisme ne puisse être subordonné à l'attitude des représentants des gouvernements régionaux et communautaires dans l'organisme.

Lorsque l'autorité fédérale voudra imposer la participation des communautés et des régions aux organes fédéraux, il s'imposera de faire application de l'article 92*ter* de la loi

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, 53-3201/5.

⁴ Pour la Communauté germanophone, le fondement en est l'article 4 du projet de loi 'relatif à la Sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution', qui complète l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 (*Doc. parl.*, *Chambre*, 2013-14, 53-3202/4).

⁵ *Doc. parl.*, *Sénat*, 2013-14, n° 5-2232/1, 74.

spéciale du 8 août 1980 ⁶. Cela signifie que renoncer à l'application de l'article 92*ter* ne sera permis que lorsque la collaboration des communautés ou des régions à la composition d'organes et d'organismes fédéraux sera une pure faculté, laissée à leur libre appréciation par l'autorité fédérale. En outre, le fonctionnement de l'organe fédéral et la validité de ses actes ne pourront pas être influencés par la présence ou l'absence des représentants des communautés ou des régions, qui ne pourront exercer une influence déterminante.

L'application de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 implique qu'il faudra prendre un arrêté royal après accord des gouvernements compétents. Il appartient au Roi et non au législateur, après accord des gouvernements compétents, de désigner les représentants des communautés et des régions dans les organes de gestion et de décision des organismes fédéraux.

6. L'intention des auteurs du projet de faire de la représentation prévue des communautés et de la Commission communautaire commune une représentation obligatoire résulte notamment de la référence faite à l'exécution du projet par un arrêté royal qui doit être pris après accord des gouvernements des communautés et du Collège réuni de la Commission communautaire commune. L'article 6 du projet dispose en outre que « les modifications apportées par la présente loi concernant la représentation des communautés et de la Commission communautaire commune au sein du Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés sont approuvées par arrêté délibéré en Conseil des Ministres après accord des Gouvernements des communautés et du Collège réuni de la Commission communautaire commune ». Par ailleurs, pendant la période transitoire, la représentation est conçue comme une représentation avec voix délibérative. Cela résulte de l'article 4, 4. du projet.

La représentation obligatoire que les auteurs du projet envisagent requiert par conséquent qu'il soit fait usage de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980.

7. Pour qu'il soit suffisamment clair qu'en ce qui concerne la représentation avec voix délibérative des communautés et de la Commission communautaire commune à partir du 1^{er} juillet 2014, la composition projetée du comité de gestion, nécessite un arrêté royal pris après accord des gouvernements concernés, il faut reformuler l'article 6 du projet. Il faut qu'il en résulte sans ambiguïté et expressément que seul un arrêté royal pris en exécution de l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 peut donner effet aux modifications en projet.

À ce propos, les auteurs du projet doivent avoir conscience que la procédure prévue à l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 exige que l'accord des gouvernements des communautés et du Collège réuni résulte d'une véritable concertation, et qu'il n'est par conséquent pas exclu que les gouvernements concernés et le Collège réuni souhaitent donner à

⁶ Cet article s'applique à la Communauté flamande et à la Communauté française. Il s'applique à la Communauté germanophone sur le fondement de l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983, et à la Commission communautaire commune sur le fondement de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

leur représentation des caractéristiques (aussi bien quantitatives que qualitatives) différentes de celles fixées par les auteurs du projet dans le projet de loi ou dans un projet d'arrêté royal ⁷.

À cet égard, on peut observer qu'il est recommandé de ne soumettre au Conseil d'État, section de législation, le projet d'arrêté royal 'fixant la composition du Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés', qui vise à donner exécution aux dispositions législatives en projet, qu'après que les gouvernements des communautés et le Collège réuni ont donné leur accord sur le projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

⁷ Tel le projet d'arrêté royal 'fixant la composition du Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés', sur lequel l'avis du Conseil d'État, section de législation, a été demandé le 22 novembre 2013 (54.569/1).