RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.812/1
van 22 februari 2016

over

een voorontwerp van wet ‘tot toewijzing van nieuwe inningstaken en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor sociale zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden m.b.t. Famifed en de Federale Pensioendienst’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.812/1
du 22 février 2016

sur

un avant-projet de loi ‘portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et une partie du personnel de l’Office des régimes particuliers de sécurité sociale à l’Office national de Sécurité sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service fédéral des Pensions’

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Op 15 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 februari 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot toewijzing van nieuwe inningstaken en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor sociale zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden m.b.t. Famifed en de Federale Pensioendienst'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

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 22 februari 2016.

*

Le 15 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 23 février 2016, sur un avant-projet de loi 'portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et une partie du personnel de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office national de Sécurité sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service fédéral des Pensions'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 février 2016. 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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 22 février 2016.

*

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om de opdrachten van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (hierna: DIBISS) met betrekking tot de kinderbijslagen op 1 september 2016 over te dragen naar het Federaal agentschap voor de kinderbijslag (hierna: FAMIFED) en alle overblijvende opdrachten van de DIBISS op 1 januari 2017 over te dragen naar de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: RSZ). Het administratief beheer van de RSZ wordt als gevolg daarvan gewijzigd.

De statutaire en contactuele personeelsleden van de DIBISS worden overgedragen naar de Federale Pensioendienst, FAMIFED of de RSZ. De Koning wordt gemachtigd om de goederen, de wettelijke en contractuele rechten en verplichtingen van de DIBISS te bepalen die worden overgedragen naar de Federale Pensioendienst, FAMIFED of de RSZ. De RSZ en de Federale Pensioendienst dragen bij in de lasten van de gebouwen van de DIBISS tot aan de ontbinding van de DIBISS, terwijl FAMIFED bijdraagt in die lasten tot 31 december 2016. De DIBISS wordt door de Koning ontbonden.

2.2. Het ontwerp van wet houdt verband met het voorontwerp van wet 'tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten 'Pensioenen' van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 1 februari 2016 advies 58.853/1 heeft gegeven.

Dat voorontwerp van wet strekt er onder meer toe om de opdrachten inzake de pensioenen en de gemeenschappelijke sociale dienst van de DIBISS op 1 januari 2017 naar de Federale Pensioendienst over te dragen.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Het ontwerp van wet vertoont tal van gebreken op wetgevingstechnisch en redactioneel gebied. De opmerkingen die op dat vlak hierna worden gemaakt, zijn niet exhaustief. Zo worden bijvoorbeeld geen specifieke opmerkingen gemaakt wat betreft de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen, aangezien deze in elk geval nog op algemene wijze dient te worden nagekeken. Het staat aan de steller van het ontwerp om het ontwerp nog aan een grondig wetgevingstechnisch en redactioneel onderzoek te onderwerpen.

Artikel 3

4. In het ontworpen artikel 1, § 1, vierde lid, van de wet van 27 juni 1969 'tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' dient in de Nederlandse tekst het opschrift van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' correct te worden vermeld.

Artikel 4

5. Rekening houdend met de inhoud van artikel 5 van de wet van 27 juni 1969, waaruit blijkt dat de erin vermelde opdrachten van de RSZ niet beperkt zijn tot de "inningsopdrachten", verdient het aanbeveling om in het ontworpen opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk II van die wet melding te maken van de "Opdrachten" of eenvoudigweg het bestaande opschrift "Taak" te behouden.

Artikel 5

6. Het opschrift van de wet van 11 december 2003 'houdende overname door de Belgische Staat van de wettelijke pensioenverplichtingen van de naamloze vennootschap van publiek recht Proximus ten opzichte van haar statutair personeel' dient zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst correct te worden weergegeven in het ontworpen artikel 5/1, 7°, van de wet van 27 juni 1969.

Artikel 7

7. In artikel 7 van het ontwerp dienen in de Nederlandse tekst de woorden "Provinciale en Lokale overheidsdiensten" telkens te worden vervangen door de woorden "provinciale en plaatselijke overheidsdiensten".

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Artikel 16

8. In het ontworpen artikel 8/5 van de wet van 27 juni 1969 dient te worden geschreven "van het beheerscomité bedoeld in artikel 35, § 5, C, 2°, a), tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers".

Artikel 18

9. In het ontworpen artikel 8/6, eerste lid, van de wet van 27 juni 1969 dient te worden verwezen naar "het beheerscomité bedoeld in artikel 35, § 5, C, 2°, a), tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers" (niet: het Beheerscomité "Maribel").

Artikel 21

10. Om toelichting gevraagd omtrent artikel 21 van het ontwerp, dat een regeling bevat betreffende de toekenning van een kwaliteitslabel "Full service" aan de dienstverleners die de socialezekerheidsaangiften indienen voor de provinciale en plaatselijke besturen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Il serait plus adéquat de prendre une disposition transitoire conférant aux secrétariats 'full services' actuels la possibilité de continuer à fournir des prestations à leurs affiliés dans les conditions qui étaient définies par la loi du 12 mai 2014 et ce durant une période de maximum 5 ans au terme de laquelle ils devront se faire agréer en tant que secrétariat social, à défaut de quoi ils seront considérés comme prestataire de service."

Het voorstel van de gemachtigde komt neer op een nieuwe beleidskeuze met betrekking tot de regeling die thans is opgenomen in artikel 21 van het ontwerp. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, in beginsel niet toe om zich uit te spreken over een dergelijke beleidskeuze. Indien het ontwerp evenwel als gevolg daarvan nog wijzigingen zal ondergaan, dienen deze gewijzigde bepalingen opnieuw om advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

Artikel 22

11. De inleidende zin van artikel 22 van het ontwerp dient te luiden als volgt:

"In afdeling 5 van hoofdstuk IV van dezelfde wet, laatst gewijzigd bij de wet van 29 maart 2012, wordt een artikel 40quater ingevoegd, luidende:".

Artikel 31

12. In artikel 31, 1°, van het ontwerp dient het volledige opschrift van de wet van 27 juni 1969 'tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' te worden vermeld.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Artikel 33

13. In de Nederlandse tekst van artikel 33, 1°, 2° en 3°, van het ontwerp dienen de woorden "de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten" telkens te worden vervangen door de woorden "de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten".

14. De steller van het ontwerp dient bovendien na te gaan of de woorden "of aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten" niet ook moeten worden opgeheven in artikel 31*quater*, § 6, derde lid, 3° en 4°, van de wet van 29 juni 1981.

Artikel 34

15. De Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 35, § 5, C, 2°, a), vijfde lid, 3., tweede tot vierde streepje, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 34, 3°, van het ontwerp) stemmen niet met elkaar overeen, wat dient te worden verholpen.

16. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 35, § 5, I, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 34, 9°, van het ontwerp).

Artikel 35

17. In het ontworpen artikel 38, § 3, 5°, van de wet van 29 juni 1981, dient het opschrift van de wetten 'betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit', gecoördineerd op 3 juni 1970, correct te worden vermeld.

18. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 38, § 3, 5°, van de wet van 29 juni 1981 dient er, zoals in de Nederlandse tekst, te worden verwezen naar "artikel 56, 3°" in de plaats van naar "artikel 56, 5°".

Artikel 36

19. In de Nederlandse tekst van artikel 36 van het ontwerp dient het woord "Dienst" te worden vervangen door de woorden "De Dienst".

Artikel 37

20. In het ontworpen artikel 4*ter*, § 3, van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg' dient de verwijzing naar "artikel 35, § 5, C, 2°" te worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 35, § 5, C, 2°, a), tweede lid".

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Artikel 41

21. De Nederlandse tekst van artikel 41, tweede lid, van het ontwerp dient beter te worden afgestemd op de Franse tekst ervan. Men schrijve derhalve aan het einde van dat lid: "Hij heeft de leiding van de algemene directie belast met de uitvoering van de taken bedoeld in afdeling 1*bis* van Hoofdstuk II van de voormelde wet van 27 juni 1969."

Artikel 42

22. In de Nederlandse tekst van artikel 42 van het ontwerp dienen de woorden "de personeelsleden met een arbeidsovereenkomst" telkens te worden vervangen door de woorden "de met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden".

23. In de Nederlandse tekst van artikel 42, § 1, 3°, van het ontwerp moet het woord "ondersteuningsdiensten" worden vervangen door de woorden "ondersteunende diensten".

24. In artikel 42, § 5, tweede lid, van het ontwerp dient, in overeenstemming met het eerste lid van die paragraaf, eveneens melding te worden gemaakt van de personeelsleden die "tijdelijk afwezig zijn".

25. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 42, § 5, vierde lid, van het ontwerp moeten de woorden "overmaakt en" worden geschrapt.

26. In de Nederlandse tekst van artikel 42, § 5, vierde lid, 1°, vijfde lid, en 2°, derde lid, van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de juiste datum van de erin vermelde wet van 22 juli 1993.

27. In de Nederlandse tekst van artikel 42, § 5, vierde lid, 2°, derde lid, van het ontwerp dient te worden geschreven "een instelling van het federaal administratief openbaar ambt".

Artikel 44

28. In artikel 44, 1°, van het ontwerp dient te worden geschreven "bedoeld in afdeling 1*bis* van hoofdstuk II van de wet".

Artikel 45

29.1. Artikel 45, § 1, van het ontwerp voegt in de Algemene Kinderbijslagwet van 19 december 1939 een nieuw artikel 32*sexies* in. Dit ontworpen artikel bepaalt dat alle opdrachten die door of krachtens de artikelen 32 tot 32*quinquies* van die wet worden uitgeoefend door het bijzonder kinderbijslagfonds bedoeld in artikel 32, vanaf 1 september 2016 worden

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

uitgeoefend door FAMIFED, met uitzondering van de taken aangaande de nieuwe aanvragen die vanaf 1 juli 2016 door FAMIFED worden uitgeoefend.

Rekening houdend met het nieuwe artikel 32*sexies*, worden de artikelen 10 en 11 van de wet van 12 mei 2014 'tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere sociale zekerheidsstelsels' opgeheven (artikel 45, § 2, van het ontwerp).

29.2. De ontworpen regeling heeft aldus betrekking op de gezinsbijslagen, waarvoor, op grond van artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen" (hierna: BWHI) en artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), met uitsluiting van de federale overheid, bevoegd zijn. Deze bevoegdheid omvat immers ook de bevoegdheid voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.[2-3]

29.3. Om de continuïteit van de uitbetalingen te waarborgen, heeft de bijzondere wetgever voorzien in een overgangsperiode waarin de gemeenschappen en de GGC een beroep moeten en vervolgens kunnen doen op de huidige betalingsinstellingen[4] om, tegen betaling, het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen te verzekeren.

De overgangsperiode wordt geregeld in het nieuwe artikel 94, § 1*bis*, BWHI. Dit artikel bepaalt in essentie dat gedurende een beperkte periode (minstens tot 1 januari 2016 en ten laatste tot 1 januari 2020) de instellingen die belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling, tegen vergoeding, belast blijven met hun taken.

Artikel 94, § 1*bis*, BWHI behoudt als dusdanig geen bevoegdheid voor de federale overheid om nog aspecten van de gezinsbijslagen te regelen, ook niet om de genoemde instellingen of het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen te regelen.

---

[2] Zie de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming': "De bevoegdheid inzake gezinsbijslagen omvat de volledige bevoegdheid voor zowel de kinderbijslag (…) als de geboortepremies als de adoptiepremies. Ze omvat de gehele kinderbijslagregeling voor werknemers, voor zelfstandigen, voor overheidspersoneel (met inbegrip van het personeel dat afhangt van de federale overheid en de diensten of instellingen die hiervan afhangen), alsook de gewaarborgde kinderbijslagregeling. Het betreft zowel de bevoegdheid voor de gewone kinderbijslag als voor de toeslagen.
De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beschikken ter zake over de volledige wetgevings-, uitvoerings-, en controlebevoegdheid. De gemeenschappen zijn onder meer volledig bevoegd voor het bepalen van het toepassingsgebied, de rechthebbenden die het recht op kinderbijslag openen, de rechtgevende kinderen, de bijslagtrekkenden, het bedrag van de kinderbijslag, het ontstaan en behoud van het recht op kinderbijslag, de betaling van de kinderbijslag en het administratief beheer. Ze kunnen de bestaande regelgeving, elk wat hen betreft, opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Die bevoegdheid zal uiteraard met naleving van de hogere normen (met inbegrip van de internationale normen) worden uitgeoefend en onder meer van artikel 23 van de Grondwet (…)", *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 68.

[3] Zie de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming': "De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn eveneens bevoegd voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen", *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 72.

[4] Dit zijn volgens de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming': "RKW, RSZPPO, de kinderbijslagkassen, de sociale verzekeringskassen, de overheden die de kinderbijslag uitbetalen al dan niet samen met de wedde, enz.", *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 72.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Integendeel blijkt uit artikel 94, § 1*bis*, BWHI dat de federale overheid hiervoor niet meer bevoegd is. Weliswaar bepaalt artikel 94, § 1*bis*, tweede lid, BWHI dat geen gemeenschap noch de GGC wijzigingen kan aanbrengen aan de essentiële elementen van dit administratief beheer en van deze uitbetaling of van de regels die een significante impact hebben op het beheer en de uitbetaling. Het derde lid verduidelijkt evenwel dat hiervoor enkel de gemeenschappen en de GGC gezamenlijk via een samenwerkingsakkoord kunnen instaan. Bij dit samenwerkingsakkoord is de federale overheid geen partij. De bijzondere wet voorziet enkel in een overleg "met de in het eerste lid bedoelde instellingen". Deze regel van artikel 94, § 1*bis*, derde lid, BWHI wordt door de bijzondere wetgever precies ingevoerd om, gelet op de federale onbevoegdheid ter zake, een bevoegdheidsvacuüm te vermijden.[5]

Dat de federale overheid in beginsel geen enkele bevoegdheid meer heeft inzake de gezinsbijslagen, ook niet in de overgangsperiode, wordt bovendien in de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met zoveel woorden bevestigd, en wel in het kader van de bespreking van de overgangsperiode: "Vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wet is de federale overheid niet langer bevoegd om wijzigingen aan te brengen".[6]

29.4. De principiële onbevoegdheid van de federale wetgever inzake gezinsbijslagen, die volgt uit de artikelen 5, § 1, IV, en 94, § 1*bis*, BWHI, wordt slechts getemperd door de bedoeling van de bijzondere wetgever om in de overgangsperiode het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, tegen vergoeding,[7] te laten uitvoeren door de federale Staat of de instellingen die ervan afhangen. Tot dit optreden van de federale overheid kan worden gerekend de maatregel die er louter in bestaat de uitoefening van de opdrachten bedoeld in de artikelen 32 tot 32*quinquies* van de Algemene Kinderbijslagwet over te hevelen van DIBISS naar FAMIFED.

Artikel 47

30. Artikel 47 van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 5, 7, 40, 42, 43 en 45 van de aan te nemen wet uitwerking zullen hebben met ingang van 1 januari 2016.

Ermee rekening houdend dat, zoals de gemachtigde heeft verklaard, de artikelen 5 en 7 eerst in werking dienen te treden op 1 april 2016 en artikel 45 eerst op 30 juni 2016, en de inwerkingtredingsbepaling in die zin zal worden aangepast, is er geen bezwaar om de overige hiervoor vermelde bepalingen retroactief uitwerking te laten hebben met ingang van 1 januari 2016.

*

[5] Toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 73.

[6] Toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 73.

[7] De kosten van deze opdracht vallen ten laste van de gemeenschappen en de GGC, volgens de verdeelsleutel bepaald in artikel 68*quinquies* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'. Dit artikel bepaalt hoeveel "de totale kost van het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen bedraagt", en legt dit bedrag forfaitair vast. Er kan in deze kosten, vergoed door de gemeenschappen en de GGC, dus geen eenzijdige of overeengekomen wijziging worden aangebracht.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de transférer les missions de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ci-après : ORPSS) concernant les allocations familiales à l'Agence fédérale pour les allocations familiales (ci-après : FAMIFED) le 1er septembre 2016 et toutes les missions restantes de l'ORPSS à l'Office national de sécurité sociale (ci-après : ONSS) le 1er janvier 2017. La gestion administrative de l'ONSS est modifiée en conséquence.

Le personnel statutaire et contractuel de l'ORPSS est transféré au Service fédéral des pensions, à FAMIFED ou à l'ONSS. Le Roi est habilité à déterminer les biens, obligations et droits légaux et contractuels de l'ORPSS qui sont transférés au Service fédéral des pensions, à FAMIFED ou à l'ONSS. L'ONSS et le Service fédéral des pensions contribuent aux charges des immeubles de l'ORPSS jusqu'à la dissolution de celui-ci, alors que FAMIFED contribue à ces charges jusqu'au 31 décembre 2016. L'ORPSS est dissoute par le Roi.

2.2. Le projet de loi est lié à l'avant-projet de loi 'portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions 'Pensions' des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 1er février 2016 l'avis 58.853/1.

Cet avant-projet de loi vise, notamment, à transférer le 1er janvier 2017 les missions en matière de pensions et le Service social collectif de l'ORPSS au Service fédéral des pensions.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Le projet de loi présente de nombreuses lacunes sur le plan légistique et rédactionnel. Les observations formulées ci-après à cet égard ne sont pas exhaustives. Ainsi, par exemple, aucune observation spécifique n'est formulée à propos de l'historique des dispositions à modifier, celui-ci devant, de toute manière, faire encore l'objet d'une vérification générale. Il

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

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

appartient à l'auteur du projet de soumettre encore le projet à un examen approfondi sur le plan légistique et rédactionnel.

Article 3

4. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, alinéa 4, en projet, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', l'intitulé de la loi du 15 mai 2007 'betreffende de civiele veiligheid' doit être mentionné correctement.

Article 4

5. Compte tenu du contenu de l'article 5 de la loi du 27 juin 1969, dont il ressort que les missions de l'ONSS qui y sont mentionnées ne sont pas limitées aux « missions de perception », il est recommandé de faire mention des « Missions » dans l'intitulé en projet de la section 1ère du chapitre II de cette loi ou de conserver tout simplement l'intitulé existant « Mission ».

Article 5

6. L'article 5/1, 7°, en projet, de la loi du 27 juin 1969 doit reproduire correctement, tant dans le texte français que dans le texte néerlandais, l'intitulé de la loi du 11 décembre 2003 'concernant la prise par l'État belge des obligations de pension légales de société anonyme de droit public Proximus vis-à-vis de son personnel statutaire'.

Article 7

7. Dans le texte néerlandais de l'article 7 du projet, on remplacera chaque fois les mots « Provinciale en Lokale overheidsdiensten » par les mots « provinciale en plaatselijke overheidsdiensten ».

Article 16

8. À l'article 8/5, en projet, de la loi du 27 juin 1969, il y a lieu d'écrire « du comité de gestion visé à l'article 35, § 5, C, 2°, a), alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ».

Article 18

9. L'article 8/6, alinéa 1er, en projet, de la loi du 27 juin 1969 doit viser « le comité de gestion visé à l'article 35, § 5, C, 2°, a), alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés » (et non : le comité de gestion « Maribel »).

Article 21

10. Invité à fournir des précisions à propos de l'article 21 du projet, qui règle l'attribution d'un label de qualité « Full service » aux prestataires de service qui introduisent les déclarations de sécurité sociale pour les administrations provinciales et locales, le délégué a donné la réponse suivante :

> « Il serait plus adéquat de prendre une disposition transitoire conférant aux secrétariats 'full services' actuels la possibilité de continuer à fournir des prestations à leurs affiliés dans les conditions qui étaient définies par la loi du 12 mai 2014 et ce durant une période de maximum 5 ans au terme de laquelle ils devront se faire agréer en tant que secrétariat social, à défaut de quoi ils seront considérés comme prestataire de service ».

La proposition du délégué s'analyse en un nouveau choix politique concernant le régime qui est actuellement inscrit à l'article 21 du projet. En principe, il n'appartient pas au Conseil d'État, section de législation, de se prononcer sur un tel choix politique. Toutefois, si consécutivement à celui-ci, le projet devait s'en trouver modifié, il y aurait lieu de soumettre de nouveau ces dispositions modifiées à l'avis du Conseil d'État.

Article 22

11. La phrase liminaire de l'article 22 du projet doit s'énoncer comme suit :

« Dans la section 5 du chapitre IV de la même loi, modifiée en dernier lieu par la loi du 29 mars 2012, il est inséré un article 40*quater* rédigé comme suit : ».

Article 31

12. L'article 31, 1°, du projet doit mentionner l'intitulé complet de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Article 33

13. Dans le texte néerlandais de l'article 33, 1°, 2° et 3°, du projet, on remplacera chaque fois les mots « de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten » par les mots « de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten ».

14. En outre, l'auteur du projet est tenu de vérifier si les mots « ou l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » ne doivent pas également être abrogés à l'article 31*quater*, § 6, alinéa 3, 3° et 4°, de la loi du 29 juin 1981.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

Article 34

15. Les textes français et néerlandais de l'article 35, § 5, C, 2°, a), alinéa 5, 3., deuxième, troisième et quatrième tirets, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 34, 3°, du projet) ne concordent pas; il convient d'y remédier.

16. Il en va de même pour les textes français et néerlandais de l'article 35, § 5, I, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 34, 9°, du projet).

Article 35

17. L'article 38, § 3, 5°, en projet, de la loi du 29 juin 1981 doit mentionner correctement l'intitulé des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970.

18. À l'instar du texte néerlandais, l'article 38, § 3, 5°, en projet, de la loi du 29 juin 1971, doit viser dans le texte français, « l'article 56, 3° » au lieu de « l'article 56, 5° ».

Article 36

19. Dans le texte néerlandais de l'article 36 du projet, on remplacera le mot « Dienst » par les mots « De Dienst ».

Article 37

20. À l'article 4*ter*, § 3, en projet, de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', il convient de remplacer la référence à « l'article 35, § 5, C, 2° » par une référence à « l'article 35, § 5, C, 2°, a), alinéa 2 ».

Article 41

21. Il convient de mieux aligner le texte néerlandais de l'article 41, alinéa 2, du projet, sur la version française. On écrira dès lors à la fin de cet alinéa : « Hij heeft de leiding van de algemene directie belast met de uitvoering van de taken bedoeld in afdeling 1*bis* van Hoofdstuk II van de voormelde wet van 27 juni 1969 ».

Article 42

22. Dans le texte néerlandais de l'article 42 du projet, on remplacera chaque fois les mots « de personeelsleden met een arbeidsovereenkomst » par les mots « de met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden ».

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

23. Dans le texte néerlandais de l'article 42, § 1er, 3°, du projet, il y a lieu de remplacer le mot « ondersteuningsdiensten » par les mots « ondersteunende diensten ».

24. Conformément à l'alinéa 1er de ce paragraphe, l'article 42, § 5, alinéa 2, du projet, doit également faire mention des membres du personnel « temporairement absents ».

25. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 42, § 5, alinéa 4, du projet, on supprimera les mots « overmaakt en ».

26. L'article 42, § 5, alinéa 4, 1°, alinéa 5, et 2°, alinéa 3, du projet doit mentionner, dans le texte néerlandais, la date correcte de la loi du 22 juillet 1993 qui y est mentionnée.

27. On écrira dans le texte néerlandais de l'article 42, § 5, alinéa 4, 2°, alinéa 3, du projet « een instelling van het federaal administratief openbaar ambt ».

Article 44

28. À l'article 44, 1°, du projet, il y a lieu d'écrire « visées à la section1*bis* du chapitre II de la loi ».

Article 45

29.1. L'article 45, § 1er, du projet insère un nouvel article 32*sexies* dans la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales. Cet article en projet dispose que toutes les missions exercées par la caisse d'allocations familiales spéciale visée à l'article 32, par ou en vertu des articles 32 à 32*quinquies* de cette loi, sont exercées par FAMIFED à partir du 1er septembre 2016, à l'exception des tâches concernant les nouvelles demandes, qui sont exercées par FAMIFED à partir du 1er juillet 2016.

Compte tenu du nouvel article 32*sexies*, les articles 10 et 11 de la loi du 12 mai 2014 'portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale' sont abrogés (article 45, § 2, du projet).

29.2. Le dispositif en projet concerne ainsi les prestations familiales qui, en vertu de l'article 5, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) et de l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', relèvent de la compétence des communautés et de la Commission communautaire commune (COCOM), à l'exclusion de l'autorité fédérale. Cette compétence comprend en effet également la compétence en matière de gestion administrative et de paiement des prestations familiales [2-3].

[2] Voir le commentaire de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État': « La compétence en matière d'allocations familiales comprend la compétence complète, tant en matière d'allocations familiales (…) que d'allocations de naissance et de primes d'adoption. Elle comprend l'ensemble du régime des prestations familiales

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

29.3. Pour garantir la continuité des paiements, le législateur spécial a prévu une période transitoire au cours de laquelle les communautés et la COCOM doivent et ensuite peuvent faire appel aux institutions de paiement actuelles [4] afin de continuer d'assurer, contre paiement, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales.

La période transitoire est réglée par le nouvel article 94, § 1er*bis*, LSRI. Pour l'essentiel, cet article prévoit que, durant une période limitée (au moins jusqu'au 1er janvier 2016 et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2020), les institutions chargées de la gestion administrative et du paiement poursuivent, contre paiement, l'exécution de leurs tâches.

En soi, l'article 94, § 1er*bis*, LSRI ne maintient pas la compétence de l'autorité fédérale pour régler encore certains aspects des prestations familiales et pas non plus pour réglementer les institutions précitées ou la gestion administrative et le paiement des prestations familiales.

Il ressort au contraire de l'article 94, § 1er*bis*, LSRI que l'autorité fédérale n'est plus compétente à cet égard. Certes, l'article 94, § 1er*bis*, alinéa 2, LSRI, dispose que ni une communauté, ni la COCOM ne peut apporter des modifications aux éléments essentiels de cette gestion administrative et de ce paiement ou aux règles qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement. Le troisième alinéa précise cependant que seules les communautés et la COCOM peuvent se charger conjointement de cette mission, par la voie d'un accord de coopération. L'autorité fédérale n'est pas partie à cet accord de coopération. La loi spéciale ne prévoit qu'une concertation « avec les institutions visées à l'alinéa 1er ». Vu l'incompétence fédérale en la matière, le législateur spécial a précisément instauré cette règle de l'article 94, § 1er*bis*, alinéa 3, LSRI afin d'éviter une vacance de compétence [5].

L'incompétence de principe de l'autorité fédérale en matière de prestations familiales, même pendant la période transitoire, est en outre confirmée explicitement dans le commentaire de la proposition de loi spéciale, et ce dans le cadre de l'examen de la période

---

pour travailleurs salariés, travailleurs indépendants et le personnel du secteur public (en ce compris le personnel dépendant de l'État fédéral et des services ou institutions qui en dépendent), ainsi que le régime des prestations familiales garanties. Il s'agit tant de la compétence en matière d'allocations familiales ordinaires que pour les suppléments.

Les communautés et la Commission communautaire commune disposent de la pleine compétence de législation, d'exécution et de contrôle en la matière. Les communautés disposent notamment de la pleine compétence pour définir le champ d'application, les attributaires qui ouvrent le droit aux allocations familiales, les enfants bénéficiaires, les allocataires, le montant des allocations familiales, la création et le maintien du droit aux allocations familiales, le paiement des allocations familiales et la gestion administrative. Elles sont habilitées, chacune pour ce qui la concerne, à supprimer, compléter, modifier ou remplacer la réglementation en vigueur. Il va de soi que cette compétence s'exercera dans le respect des normes supérieures (en ce compris les normes internationales), et notamment de l'article 23 de la Constitution (…) », *Doc. parl.*, Senat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 68.

[3] Voir le commentaire de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' : « Les communautés et la Commission communautaire commune sont également compétentes pour la gestion administrative et le paiement des allocations familiales », *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 72.

[4] Selon le commentaire de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', il s'agit des institutions suivantes : « ONAFTS, ONSSAPL, les caisses d'allocations familiales, les caisses d'assurance sociale, les autorités qui paient les allocations familiales le cas échéant concomitamment avec les salaires, … », *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 72.

[5] Commentaire, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 73.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡

transitoire : « À partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'État fédéral n'est plus compétent pour apporter des modifications » [6].

29.4. L'incompétence de principe du législateur fédéral en matière d'allocations familiales, qui résulte des articles 5, § 1er, IV, et 94, § 1er*bis*, LSRI, n'est atténuée que par l'intention du législateur spécial de confier, pendant la période transitoire, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales, contre rémunération [7], à l'État fédéral ou aux organismes qui en dépendent. Peut être comprise dans cette intervention de l'autorité fédérale la mesure qui consiste simplement à transférer de l'ORPSS à FAMIFED l'exercice des missions visées aux articles 32 à 32*quinquies* de la loi générale relative aux allocations familiales.

Article 47

30. L'article 47 du projet dispose que les articles 5, 7, 40, 42, 43 et 45 de la loi à adopter produiront leurs effets à partir du 1er janvier 2016.

Compte tenu du fait que, comme le délégué l'a déclaré, les articles 5 et 7 ne doivent entrer en vigueur que le 1er avril 2016 et l'article 45 seulement le 30 juin 2016, et que la disposition d'entrée en vigueur sera adaptée en ce sens, il n'y a pas d'objection à faire rétroagir les autres dispositions précitées au 1er janvier 2016.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[6] Commentaire, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 73.

[7] Le coût de cette mission incombe aux communautés et à la COCOM, selon la clé de répartition fixée à l'article 68*quinquies* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'. Cet article détermine le montant du « coût total de la gestion administrative et du paiement des allocations familiales », et le fixe forfaitairement. Par conséquent, aucune modification unilatérale ou conventionnelle ne peut être apportée à ces coûts, supportés par les communautés et la COCOM.

‡LW-ACDQQAHDB-FIIBCXV‡