RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.611/VR
van 17 januari 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 17. Juni 2016 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Umsetzung innerhalb der Gesetzgebung der Familienleistungen der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten‘

‡LW-CGBROCIAH-GAGBBUQ‡

Op 6 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen [1], een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 17. Juni 2016 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Umsetzung innerhalb der Gesetzgebung der Familienleistungen der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten‘.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 januari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 januari 2017.

*

[1] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-CGBROCIAH-GAGBBUQ‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het samenwerkingsakkoord van 17 juni 2016, waarmee het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt in te stemmen, strekt tot de omzetting, voor wat betreft de sector van de gezinsbijslagen, van artikel 12, lid 1, e), en lid 2, b), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven'.

Artikel 12, lid 1, e), van richtlijn 2011/98/EU voorziet in beginsel in een recht op gelijke behandeling van de onderdanen van derde landen bedoeld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/98/EU, dit zijn onderdanen van derde landen die legaal in de EU werken of mogen werken (hierna: derdelanders), op het vlak van de takken van de sociale zekerheid bedoeld in verordening (EG) 883/2004[2]. Artikel 12, lid 2, b), van de richtlijn staat de lidstaten evenwel toe om dit recht op gelijke behandeling te beperken voor derdelanders die geen werknemer in loondienst zijn of die niet minstens zes maanden werknemer in loondienst zijn geweest en werkloos zijn. Daarnaast staat de richtlijn de lidstaten toe om op het vlak van de gezinsbijslagen te besluiten dat dit recht op gelijke behandeling niet van toepassing is op drie welomschreven categorieën van derdelanders.

2. Het samenwerkingsakkoord strekt ertoe twee wettelijke bepalingen in de gezinsbijslagregeling te wijzigen die een verblijfsduur in België vereisen vooraleer derdelanders in aanmerking komen voor bepaalde gezinsbijslagen, met name de verblijfsduur die in de algemene kinderbijslagregeling geldt voor de zogenaamde rechthebbende studenten (artikel 56*sexies*, § 1, tweede lid, van de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (AKBW)) en de verblijfsduur die geldt voor de rechthebbende die de gewaarborgde gezinsbijslag aanvraagt (artikel 1, zevende lid, van de wet van 20 juli 1971 'tot instelling van de gewaarborgde gezinsbijslag').

Gelet op de vereisten van artikel 94, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', moet gedurende de in dit artikel vermelde overgangsperiode over deze regelingen door de bevoegde overheden een samenwerkingsakkoord worden gesloten.[3]

De twee wijzigingen beogen op het vlak van de verblijfsduur een gelijke behandeling in te voeren tussen enerzijds Belgen en de categorieën van niet-Belgen die reeds zijn opgesomd in respectievelijk de artikelen 56*sexies*, § 1, tweede lid, AKBW en artikel 1, zevende lid, van de wet van 20 juli 1971 en anderzijds derdelanders die worden bedoeld in artikel 12, lid 2, b), eerste lid, van richtlijn 2011/98/EU *én* die zich niet bevinden in één van de gevallen

[2] Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels'.

[3] Zie bijvoorbeeld adv. RvS 58.484/VR van 15 december 2015 over een voorontwerp van Waals decreet 'modifiant la loi générale relative aux allocations familiales'.

‡LW-CGBROCIAH-GAGBBUQ‡

waarin inzake gezinsbijslagen, overeenkomstig artikel 12, lid 2, b), tweede lid, van richtlijn 2011/98/EU kan worden afgeweken van het principe van gelijke behandeling.

De voorwaarde inzake verblijfsduur blijft met andere woorden gelden voor derdelanders die geen werknemer in loondienst zijn of die niet minstens zes maanden werknemer in loondienst zijn geweest en werkloos zijn alsook voor derdelanders die toegelaten zijn om voor een periode van ten hoogste zes maanden te werken, toegelaten zijn voor studiedoeleinden of die mogen werken omdat ze een visum hebben.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel

3. Artikel 12 van richtlijn 2011/98/EU voorziet in beginsel in de gelijke behandeling van derdelanders op het vlak van sociale zekerheid, maar staat de lidstaten toe in bepaalde gevallen hierop beperkingen aan te brengen.

Het samenwerkingsakkoord waarmee wordt beoogd in te stemmen, waarborgt op het vlak van de gezinsbijslagen de gelijke behandeling van de categorieën van derdelanders waarop de richtlijn geen uitzondering toestaat, maar voert een verschillende behandeling in ten aanzien van alle derdelanders waarvoor de richtlijn mogelijk maakt dat de lidstaten in een afwijking voorzien. Hoewel deze verschillende behandeling wordt toegelaten door artikel 12, lid 2, b), van richtlijn 2011/98/EU, volgt zij niet noodzakelijk uit deze bepaling.

Die verschillende behandeling ten aanzien van derdelanders moet kunnen worden verantwoord in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat is neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Aangezien de verschillende behandeling niet noodzakelijk volgt uit artikel 12, lid 2, b), van richtlijn 2011/98/EU, kan het bestaan of de omzetting van die bepaling op zichzelf niet als afdoende verantwoording dienen.

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om voor de betrokken verschillende behandeling een passende verantwoording te geven, hetzij in de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet, hetzij tijdens de parlementaire bespreking van dit decreet.

Artikel 4

4. Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, heeft het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, eerst gevolg nadat het instemming heeft verkregen van de bevoegde wetgevers.

Krachtens artikel 4 van het samenwerkingsakkoord heeft het “uitwerking met ingang van 1 juli 2016 na goedkeuring door de respectievelijke bevoegde wetgevers”.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk

‡LW-CGBROCIAH-GAGBBUQ‡

is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[4]

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om de doelstelling van algemeen belang waarvoor de terugwerkende kracht noodzakelijk is, nader toe te lichten, hetzij in de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet, hetzij tijdens de parlementaire bespreking van dit decreet.

DE GRIFFIER DE EERSTE VOORZITTER

Wim GEURTS Yves KREINS

[4] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

‡LW-CGBROCIAH-GAGBBUQ‡