



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.391/1/V
van 31 juli 2019

avis 66.391/1/V
du 31 juillet 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
vaststelling van de
toekenningsvoorwaarden van
de kinderbijslag voor jongeren
ingeschreven als
werkzoekende'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'fixant les conditions d'octroi
des allocations familiales au
bénéfice d'enfants inscrits
comme demandeurs d'emploi'

Op 26 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, het Gezinsbeleid en de Filmkeuring verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege^(*) verlengd tot 12 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van de kinderbijslag voor jongeren ingeschreven als werkzoekende’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Peter SOURBRON, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, 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 31 juli 2019.

*

Le 26 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétente pour la politique de l'Aide aux personnes, les Prestations familiales et le Contrôle des films à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 12 août 2019, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘fixant les conditions d'octroi des allocations familiales au bénéfice d'enfants inscrits comme demandeurs d'emploi’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 31 juillet 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden meerderjarige kinderen die ingeschreven zijn als werkzoekende nog aanspraak kunnen maken op kinderbijslag ten laste van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De regeling is grotendeels dezelfde als deze die momenteel vervat ligt in het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 ‘tot uitvoering van artikel 62, § 5, van de Algemene Kinderbijslagwet’, met als belangrijkste verschil dat de grens waarboven een winstgevende activiteit aanleiding geeft tot het schorsen van het recht op kinderbijslag niet langer wordt uitgedrukt in een inkomensgrens maar in een begrenzing van de arbeidstijd.

3. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 25, § 2, eerste lid, d), en artikel 25, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 25 april 2019 ‘tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag’. Krachtens deze artikelen bepaalt het Verenigd College enerzijds “de voorwaarden” waaronder kinderbijslag wordt toegekend tot de leeftijd van 25 jaar ten gunste van een kind dat niet langer schoolplichtig is en ingeschreven is als werkzoekende en dat zijn studies of het leercontract beëindigd heeft en anderzijds “de voorwaarden” waaronder winstgevende activiteiten het recht op kinderbijslag “doen ophouden (*font obstacle au*)”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Gelet op hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt en op het feit dat de correcte datum van de ordonnantie moet worden vermeld, dient het eerste lid van de aanhef te worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, artikel 25, § 2, eerste lid, d), en tweede lid;”

4.2. In het vierde lid van de aanhef dient de datum van het begrotingsakkoord, zijnde 15 mei 2019, te worden vermeld.

Artikel 1

5. In artikel 1, § 1, a), van het ontwerp vermeldde men de correcte datum van de ordonnantie, zijnde “25 april 2019”.

6. Aangezien de termen die worden gebruikt in artikel 1, § 1, a), van het ontwerp zowel in de Franse als Nederlandse tekst, niet volledig overeenstemmen met de termen gebruikt in artikel 25, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 25 april 2019, verdient het aanbeveling om in artikel 1, § 1, a), van het ontwerp te verduidelijken in welke onderdelen van artikel 25, § 2, eerste lid, van voornoemde ordonnantie die hoedanigheden worden vastgelegd. In elk geval kan het niet gaan om de hoedanigheid bedoeld in artikel 25, § 2, eerste lid, d), van de ordonnantie van 25 april 2019, aangezien die hoedanigheid precies het voorwerp uitmaakt van het voorliggende besluit, zodat de verwijzing naar artikel 25 van de ordonnantie van 25 april 2019 in elk geval niet artikel 25, § 2, eerste lid, d), van deze ordonnantie mag omvatten.

Artikel 2

7.1. In tegenstelling tot artikel 2, § 2, eerste en tweede lid, geeft artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp niet aan voor welke periode de toekenning van de kinderbijslag wordt geschorst.

Hierover om toelichting gevraagd stelde de gemachtigde voor de tekst van artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp als volgt aan te passen: “§ 1. De toekenning van de kinderbijslag wordt voor elke maand van het kwartaal geschorst wanneer de jongere in dat kwartaal een winstgevende activiteit van meer dan 240 uur uitoefent.”

Gevraagd hoe die schorsing concreet zal worden uitgevoerd, nu pas in de derde maand van het kwartaal duidelijk zal worden dat de 240-uurgrens is overschreven, wat er zal gebeuren met de uitgekeerde bedragen voor de eerste twee maanden, m.n. zullen deze teruggevorderd of verrekend worden met de uit te keren kinderbijslag na de periode van schorsing, op grond van welke ordonnantie- of besluitbepaling deze terugvordering of verrekening zal gebeuren en of daar nog een specifieke regeling voor moet worden gemaakt, antwoordde de gemachtigde:

“Indien de toekenning voor het betreffende kwartaal blijkt te zijn geschorst, wordt de betaling voor wat betreft de nog te verrichten betalingen in dat kwartaal uiteraard stopgezet.

Eventuele onverschuldigde betalingen dienen te worden teruggevorderd op grond van de geldende gemeenrechtelijke principes (art. 1235 Bw), binnen de grenzen van de verjaring (art. 31 ordonnantie 25 april 2019).

In de eerste plaats moet worden gewezen op de verplichting ten aanzien van de bijslagtrekkende die de kinderbijslag voor het betreffende kind heeft ontvangen, om de onverschuldigde bedragen (‘vrijwillig’) terug te betalen (art. 1376 Bw).

Indien er geen vrijwillige terugbetaling plaatsvindt, beschikt de kinderbijslaginstelling over de mogelijkheid om over te gaan tot ambtshalve inhoudingen op later verschuldigde gezinsuitkeringen. Artikel 1410, § 4, eerste lid, Ger. W. laat immers de ambtshalve terugvordering toe ten belope van 10 % van iedere latere prestatie

die aan de debiteur wordt uitgekeerd. Ingeval van bedrog, nalatigheid of verzuim in hoofde van de bijslagtrekkende, dan kan de ambtshalve terugvordering slaan op het geheel van de gezinsbijslag die later verschuldigd is aan dezelfde bijslagtrekkende (art. 1410, § 4, vierde en vijfde lid, Ger. W). Deze mogelijkheid tot ambtshalve terugvordering geldt ook indien een andere Brusselse kinderbijslaginstelling naderhand bevoegd wordt voor het beheer en de betaling.

Artikel 9 van het ‘Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’ bepaalt bovendien dat ingeval een instelling ‘die bevoegd is om gezinsbijslagen te betalen in een entiteit vaststelt dat ze een bedrag dient terug te vorderen van een persoon, ze elke betaalinstantie uit een andere deelentiteit die aan die persoon gezinsbijslagen betaalt, kan vragen om overeenkomstig art. 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek de nodige inhoudingen voor haar rekening te verrichten’.

De intersectoriële inhoudingen bepaald in art. 1410, § 4, derde lid, Ger. W kunnen daarentegen o.i. geen toepassing meer vinden gelet op de overdracht van de bevoegdheden inzake gezinsbijslag ingevolge de Zesde Staatshervorming.

Naast de ambtshalve inhoudingen op later verschuldigde gezinsbijslaguitkeringen, kan een verzoekschrift worden ingediend bij de (...) bevoegde rechtbank met de vraag de bijslagtrekkende te veroordelen tot terugbetaling van het ten onrechte betaalde (gebaseerd op de voormelde gemeenrechtelijk principes), al dan niet gekoppeld aan de gedwongen tenuitvoerlegging van het vonnis.”

In dit antwoord van de gemachtigde worden de ruimere context en de toepasselijke bepalingen waarin de concrete uitvoering van het in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalde schorsingsmechanisme kan worden gesitueerd, toegelicht.

Gelet op deze verduidelijking kan de door de gemachtigde gesuggereerde tekstaanpassing worden bijgetreden.

7.2. Indien de voorgestelde wijziging niet zou worden doorgevoerd, dient, zoals de gemachtigde verklaarde, in de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp in elk geval het woord “opgeschort” te worden vervangen door het woord “geschorst”.

8. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp schrappe men hetzij het woord “teweegbracht”, hetzij de woorden “tot gevolg heeft”.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emploi peuvent encore prétendre au bénéfice d'allocations familiales à charge de la Commission communautaire commune.

Le régime est en grande partie le même que celui qui est actuellement inscrit dans l'arrêté royal du 12 août 1985 'portant exécution de l'article 62, § 5, de la Loi générale relative aux allocations familiales', la différence majeure étant que la limite au-delà de laquelle une activité lucrative entraîne la suspension du droit aux allocations familiales n'est plus exprimée en un plafond de revenus, mais en une limitation du temps de travail.

3. Le régime en projet tire son fondement juridique de l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, d), et de l'article 25, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 'régulant l'octroi des prestations familiales'. En vertu de ces articles, le Collège réuni fixe, d'une part, « les conditions » dans lesquelles les allocations familiales sont accordées jusqu'à l'âge de 25 ans en faveur d'un enfant qui n'est plus soumis à l'obligation scolaire et est inscrit comme demandeur d'emploi et qui a terminé ses études ou l'apprentissage, et, d'autre part, « les conditions » dans lesquelles des activités lucratives « font obstacle au » (*doen ophouden*) droit aux allocations familiales.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique et du fait que la date exacte de l'ordonnance doit être mentionnée, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'ordonnance du 25 avril 2019 'régulant l'octroi des prestations familiales', l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, d), et alinéa 2 ; ».

4.2. Le quatrième alinéa du préambule doit mentionner la date de l'accord budgétaire, à savoir le 15 mai 2019.

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, § 1^{er}, a), du projet doit mentionner la date exacte de l'ordonnance, à savoir le « 25 avril 2019 ».

6. Dès lors que les termes utilisés tant dans le texte français que dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 1^{er}, a), du projet ne correspondent pas en tous points à ceux utilisés à l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 25 avril 2019, il est recommandé de préciser à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a), du projet dans quelles divisions de l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée ces qualités sont fixées. En tout cas, il ne peut s'agir de la qualité visée à l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, d), de l'ordonnance du 25 avril 2019, étant donné que cette qualité fait précisément l'objet de l'arrêté examiné, de sorte que la référence à l'article 25 de l'ordonnance du 25 avril 2019 ne peut en aucune façon comprendre l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, d), de celle-ci.

Article 2

7.1. Contrairement à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er} et 2, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet n'indique pas la période pour laquelle l'octroi des allocations familiales est suspendu.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a proposé d'adapter le texte de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, comme suit : « De toekenning van de kinderbijslag wordt van elke maand van het kwartaal geschorst wanneer de jongere in dat kwartaal een winstgevende activiteit van meer dan 240 uur uitoefent ».

Invité à expliquer comment cette suspension sera exécutée concrètement, dès lors qu'il n'apparaîtra clairement qu'au troisième mois du trimestre que la limite de 240 heures est dépassée, ce qu'il adviendra des montants versés pour les deux premiers mois, plus précisément si ceux-ci seront recouvrés ou imputés sur les allocations familiales à verser après la période de suspension, en vertu de quelle disposition de l'ordonnance ou de l'arrêté ce recouvrement ou cette imputation sera opéré et si des règles spécifiques doivent encore être élaborées à cet effet, le délégué a répondu en ces termes :

« Indien de toekenning voor het betreffende kwartaal blijkt te zijn geschorst, wordt de betaling voor wat betreft de nog te verrichten betalingen in dat kwartaal uiteraard stopgezet.

Eventuele onverschuldigde betalingen dienen te worden teruggevorderd op grond van de geldende gemeenrechtelijke principes (art. 1235 Bw), binnen de grenzen van de verjaring (art. 31 ordonnantie 25 april 2019).

In de eerste plaats moet worden gewezen op de verplichting ten aanzien van de bijslagtrekkende die de kinderbijslag voor het betreffende kind heeft ontvangen, om de onverschuldigde bedragen ('vrijwillig') terug te betalen (art. 1376 Bw).

Indien er geen vrijwillige terugbetaling plaatsvindt, beschikt de kinderbijslaginstelling over de mogelijkheid om over te gaan tot ambtshalve inhoudingen op later verschuldigde gezinsuitkeringen. Artikel 1410, § 4, eerste lid, Ger. W. laat immers de ambtshalve terugvordering toe ten belope van 10 % van iedere latere prestatie die aan de debiteur wordt uitgekeerd. Ingeval van bedrog, nalatigheid of verzuim in hoofde van de bijslagtrekkende, dan kan de ambtshalve terugvordering slaan op het geheel

van de gezinsbijslag die later verschuldigd is aan dezelfde bijslagtrekkende (art. 1410, § 4, vierde en vijfde lid, Ger. W). Deze mogelijkheid tot ambtshalve terugvordering geldt ook indien een andere Brusselse kinderbijslaginstelling naderhand bevoegd wordt voor het beheer en de betaling.

Artikel 9 van het ‘Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’ bepaalt bovendien dat ingeval een instelling ‘die bevoegd is om gezinsbijslagen te betalen in een entiteit vaststelt dat ze een bedrag dient terug te vorderen van een persoon, ze elke betaalinstantie uit een andere deeltentiteit die aan die persoon gezinsbijslagen betaalt, kan vragen om overeenkomstig art. 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek de nodige inhoudingen voor haar rekening te verrichten’.

De intersectoriële inhoudingen bepaald in art. 1410, § 4, derde lid, Ger. W kunnen daarentegen o.i. geen toepassing meer vinden gelet op de overdracht van de bevoegdheden inzake gezinsbijslag ingevolge de Zesde Staatshervorming.

Naast de ambtshalve inhoudingen op later verschuldigde gezinsbijslaguitkeringen, kan een verzoekschrift worden ingediend bij de (...) bevoegde rechtbank met de vraag de bijslagtrekkende te veroordelen tot terugbetaling van het ten onrechte betaalde (gebaseerd op de voormelde gemeenrechtelijk principes), al dan niet gekoppeld aan de gedwongen tenuitvoerlegging van het vonnis ».

Dans sa réponse, le délégué précise le contexte plus large et les dispositions applicables permettant de situer la mise en œuvre concrète du mécanisme de suspension prévu à l’article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

Compte tenu de cette précision, on peut se rallier à l’adaptation de texte suggérée par le délégué.

7.2. Si la modification proposée n’est pas apportée, il conviendra en tout cas de remplacer, comme l’a déclaré le délégué, le mot « opgeschort » par le mot « geschorst » dans le texte néerlandais de l’article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

8. Dans le texte néerlandais de l’article 2, § 2, alinéa 1^{er}, du projet on supprimera soit le mot « teweegebracht », soit les mots « tot gevolg heeft ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT