RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.497/1
van 5 juni 2020

avis 67.497/1
du 5 juin 2020

over

sur

een ontwerp van volmachtbesluit nr. 2020/009 van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de tijdelijke opheffing binnen de gezinsbijslagregeling van de begrenzingen inzake de winstgevende activiteit of het genot van een sociale uitkering door het rechtgevend kind'

un projet d'arrêté n° 2020/009 du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux 'relatif à la suppression temporaire, en matière d'allocations familiales, des limites liées à l'activité lucrative ou au bénéfice d'une prestation sociale de l'enfant bénéficiaire'

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

Op 28 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, Begroting, Openbaar Ambt en Externe betrekkingen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van volmachtbesluit nr. 2020/009 van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de tijdelijke opheffing binnen de gezinsbijslagregeling van de begrenzingen inzake de winstgevende activiteit of het genot van een sociale uitkering door het rechtgevend kind'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2020.

*

Le 28 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté n° 2020/009 du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux 'relatif à la suppression temporaire, en matière d'allocations familiales, des limites liées à l'activité lucrative ou au bénéfice d'une prestation sociale de l'enfant bénéficiaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juin 2020.

*

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

> "par le fait qu'il est essentiel de prendre sans délai la présente mesure afin de garantir que les enfants bénéficiaires d'allocations familiales qui exercent une activité lucrative durant les deuxième et troisième trimestre 2020, au cours de la période de pandémie du Covid-19, ou bénéficient d'une prestation sociale qui en découle, puissent maintenir leur droit aux allocations familiales et ce indépendamment des limites légales habituellement applicables".

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 besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe om, ten aanzien van de rechtgevende kinderen op gezinsbijslagen ten laste van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gedurende het tweede en derde kwartaal van 2020 een aantal drempels buiten werking te stellen die gelden inzake de uitoefening van een winstgevende activiteit of de toekenning van een sociale uitkering, waarvan de overschrijding normaliter tot een schorsing van de toekenning van de gezinsbijslag zou moeten leiden.

De maatregel heeft tot doel ervoor te zorgen dat de jongere die in het kader van een arbeidsovereenkomst voor studenten bijkomende arbeidsprestaties levert in het kader van de (federale) maatregelen ter bestrijding van het coronavirus COVID-19[1], niet bestraft wordt met een schorsing van de gezinsbijslag. Daartoe voorziet artikel 1 van het ontwerp in een buitentoepassingverklaring van een zestal verordenende bepalingen gedurende het tweede en derde kwartaal van 2020. De duur van de maatregel kan worden verlengd door het Verenigd College (artikel 2).

4. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 'om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19'.

[1] Zie o.m. het bijzondermachtenbesluit nr. 14 van 27 april 2020 'tot uitvoering van artikel 5, § l, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot vrijwaring van een vlotte arbeidsorganisatie in de kritieke sectoren'.

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

5. Een besluit genomen op grond van artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 dient, overeenkomstig artikel 4 van die ordonnantie, te worden "bevestigd" (lees: bekrachtigd) "binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd", bij gebreke waarvan het besluit wordt "verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd". Het besluit dient ook "aan de Voorzitter en aan de griffier van het Parlement" te worden meegedeeld vóór de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

VORMVEREISTEN

6. Zowel uit het dossier als uit de nota aan de leden van het Verenigd College blijkt dat geen begrotingsakkoord werd bekomen.

Overeenkomstig artikel 9, 2°, van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' moeten aan het voorafgaandelijk akkoord van de leden van het Verenigd College bevoegd voor financiën en begroting worden voorgelegd (onder meer) de ontwerpen van besluit van het Verenigd College waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan.

De ontworpen regeling, die de inkomensdrempels verhoogt zodat de gezinsbijslag van bepaalde jongeren die als rechtgevende in de gezinsbijslagregeling beschouwd die normaliter zou worden geschorst toch wordt uitbetaald, lijkt daadwerkelijk tot bijkomende uitgaven te kunnen leiden.

Overeenkomstig artikel 2, § 4, van de ordonnantie van 19 maart 2020 kan het ontworpen besluit worden aangenomen zonder dat de wettelijk of reglementair vereiste adviezen vooraf worden ingewonnen. Ook indien om die reden kan worden afgezien van het bij artikel 30 van het voormelde besluit voorgeschreven advies van de inspectie van Financiën, rijst de vraag of het voormelde begrotingsakkoord niet alsnog moet worden ingewonnen. Een akkoord kan immers niet zonder meer worden gelijkgesteld met een advies en in de parlementaire voorbereiding van de voormelde ordonnantie komt geen aanwijzing voor dat aan het woord "adviezen" een ruimere betekenis kan worden toegekend. De beraadslaging in het Verenigd College op 22 mei 2020 kan volgens vaste adviespraktijk van de Raad van State ook niet het ontbreken van een niet-gevraagd begrotingsakkoord verhelpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. Luidens artikel 2 van het ontwerp kan "[d]e duur van de maatregel bepaald in artikel 1 (…) worden verlengd door het Verenigd College die de noodzaak om dat te doen verantwoordt in het licht van de evolutie van de situatie betreffende de pandemie."

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

Het is niet nodig en af te raden dat een overheid aan zichzelf een machtiging toekent.

In het voorliggende geval lijkt het evenwel de bedoeling van de stellers dat het te nemen bijzonderemachtenbesluit op zijn beurt een 'gewone' machtiging toekent aan het Verenigd College. Een dergelijke delegatie is echter niet mogelijk en niet noodzakelijk.

De delegatie impliceert immers dat het volledige temporele toepassingsgebied van de ontworpen regeling door het Verenigd College kan worden bepaald. De ontworpen delegatie lijkt bijgevolg op zichzelf te moeten worden beschouwd als een bijzondere machtiging, die echter alleen door de ordonnantiegever zelf kan worden verleend.[2] Bovendien zou de machtiging toestaan de regeling te verlengen buiten de periode die is bepaald in artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020. Luidens deze bepaling is de machtiging "die aan het Verenigd College krachtens artikel 2 van deze ordonnantie toegekend wordt […] drie maanden geldig vanaf de inwerkingtreding ervan" en kan deze termijn "eenmaal verlengd worden voor een even lange duur".

*

[2] Zie in dezelfde zin: advies 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel 'dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19' (wat betreft de verlengingsmogelijkheid voorzien in artikel 7, § 1, van dat voorstel).

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 dans la demande d'avis :

> « par le fait qu'il est essentiel de prendre sans délai la présente mesure afin de garantir que les enfants bénéficiaires d'allocations familiales qui exercent une activité lucrative durant les deuxième et troisième trimestre 2020, au cours de la période de pandémie du Covid-19, ou bénéficient d'une prestation sociale qui en découle, puissent maintenir leur droit aux allocations familiales et ce indépendamment des limites légales habituellement applicables ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet de ne pas faire application, à l'égard des enfants bénéficiaires d'allocations familiales à charge de la Commission communautaire commune et durant les deuxième et troisième trimestres de 2020, d'un certain nombre de seuils applicables dans le cadre de l'exercice d'une activité lucrative ou de l'octroi d'une prestation sociale, dont le dépassement devrait normalement donner lieu à une suspension de l'attribution des allocations familiales.

La mesure vise à garantir que le jeune qui fournit dans le cadre d'un contrat de travail pour étudiants des prestations de travail complémentaires dans le contexte des mesures (fédérales) de lutte contre le coronavirus COVID-19 [1], ne soit pas sanctionné par une suspension des allocations familiales. À cet effet, l'article 1er du projet prévoit de déclarer non applicables six dispositions réglementaires durant les deuxième et troisième trimestres de 2020. La durée de la mesure peut être prolongée par le Collège réuni (article 2).

4. L'article 2, § 1er, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19' constitue le fondement juridique du projet.

5. Un arrêté pris sur la base de l'article 2, § 1er, de l'ordonnance du 19 mars 2020 doit, conformément à l'article 4 de cette dernière, être « confirmé » dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance », à défaut de quoi l'arrêté est « réputé(…) n'avoir jamais produit [ses] effets ». L'arrêté doit également être communiqué « au Président et au greffier du Parlement » avant sa publication au *Moniteur belge*.

[1] Voir notamment l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du 27 avril 2020 'pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant à garantir la bonne organisation du travail dans les secteurs critiques'.

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

FORMALITÉS

6. Il ressort tant du dossier que de la note aux membres du Collège réuni qu'aucun accord budgétaire n'a été obtenu.

Conformément à l'article 9, 2°, de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', sont soumis à l'accord préalable des membres du Collège réuni, compétents pour les finances et le budget, (entre autres,) les projets d'arrêté du Collège réuni qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles.

Il semble que des dépenses supplémentaires puissent effectivement être générées par le dispositif en projet, lequel augmente les seuils de revenus de sorte que les allocations familiales qui seraient normalement suspendues pour certains jeunes considérés comme bénéficiaires par le régime des prestations familiales pourront néanmoins être versées.

Conformément à l'article 2, § 4, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'arrêté en projet peut être adopté sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis. Même si, pour cette raison, il peut être renoncé à l'avis de l'inspection des Finances prescrit par l'article 30 de l'arrêté précité, la question se pose de savoir si l'accord budgétaire précité ne devra pas encore être recueilli. En effet, un accord ne peut être purement et simplement assimilé à un avis et les travaux préparatoires de l'ordonnance précitée n'indiquent nullement qu'un sens plus large pourrait être conféré au mot « avis ». Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État, la délibération du Collège réuni du 22 mai 2020 ne peut pas non plus combler l'absence d'un accord budgétaire non demandé.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Selon l'article 2 du projet, « [l]a durée de la mesure visée à l'article 1er (...) peut être prolongée par le Collège réuni qui en justifie la nécessité au regard de l'évolution de la situation liée à la pandémie ».

Il est superflu et déconseillé qu'une autorité accorde une habilitation à elle-même.

En l'espèce, l'intention des auteurs semble toutefois être de prévoir que l'arrêté de pouvoirs spéciaux envisagé accorde à son tour une habilitation « ordinaire » au Collège réuni. Une telle délégation n'est cependant ni possible ni nécessaire.

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡

En effet, la délégation implique que le champ d'application temporel global du dispositif en projet peut être fixé par le Collège réuni. Il apparaît dès lors que la délégation en projet doit être considérée en soi comme une habilitation spéciale qui ne peut toutefois être octroyée que par le pouvoir législatif bruxellois lui-même [2]. En outre, l'habilitation admettrait la prolongation du dispositif au-delà de la période fixée à l'article 5, § 1er, de l'ordonnance du 19 mars 2020. Aux termes de cette disposition, l'habilitation « conférée au Collège réuni par l'article 2 de la présente ordonnance est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur » et ce délai est « prorogeable une fois pour une durée équivalente ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

[2] Voir en ce sens l'avis 67.142/AG de 25 mars 2020 sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19' (en ce qui concerne la possibilité de prolongation prévue à l'article 7, § 1er, de cette proposition).

‡LW-AJGUOFDFE-GHEJHMW‡