KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e april 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders", heeft de 15e april 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 10 avril 1969, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant modifications des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", a donné le 15 avril 1969 l'avis suivant :

Het grootste aantal bepalingen van het voorontwerp, namelijk de artikelen 2 tot 12, brengen wijziging in hoofdstuk V van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, welk hoofdstuk de voorwaarden inzake toekenning van de in het raam van die wetten verschuldigde gezinsuitkeringen vaststelt.

Gelet op de korte termijn binnen welke de Raad om advies is gevraagd, is het niet mogelijk geweest na te gaan of de voorgestelde wetswijzigingen toereikend zijn en of hierbij nog andere wijzigingen zouden nodig zijn gelet op de menigvuldige verwijzingen die in de bepalingen van de samengeordende wetten naar andere artikelen van dezelfde wetten voorkomen. In dit verband kan worden vastgesteld dat het voorontwerp wijziging brengt in bepalingen die gewijzigd werden hetzij bij het koninklijk besluit nr. 7 van 18 april 1967, hetzij bij het koninklijk besluit nr. 30 van 29 juni 1967, hetzij bij het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967. Geen van deze teksten werd indertijd aan de Raad van State voorgelegd.

*
* *

Noch het ontwerp van indieningsbesluit noch de memorie van toelichting vermelden op welke wijze de Regering voornemens is het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut inzake sociale zekerheid en sociale voorzorg in acht te nemen.

*
* *

.../...

Een aantal bepalingen van het voorontwerp strekken ertoe, een recht op gezinsuitkeringen te doen ontstaan ten voordele van kinderen die voor geen enkele kinderbijslagregeling in aanmerking komen. Deze strekking is niet nieuw; zij kwam ook reeds tot uiting in het koninklijk besluit nr. 7 van 18 april 1967. Opgemerkt kan worden dat de desbetreffende uitgaven alsdan ten laste van het Rijk komen en dat deze nieuwe categorieën zo zijn opgevat dat zij een subsidiair karakter vertonen, doordat de kinderen die in een soortgelijke toestand verkeren, alleen dan de nieuwe regelen kunnen inroepen wanneer zij niet reeds op grond van andere bepalingen voor de kinderbijslagregeling voor werknemers in aanmerking komen of onder de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen vallen. Er is hier dus een evolutie merkbaar om de gezinsuitkeringen te verruimen ten laste van de Staat.

Het spreekt vanzelf dat het subsidiair karakter van die nieuwe regelingen aanleiding kan geven tot moeilijkheden in de praktijk, aangezien het recht op gezinsuitkeringen eerst ontstaat als vaststaat dat de betrokken kinderen voor geen enkele gewone kinderbijslagregeling in aanmerking komen. Gelet op de korte termijn binnen welke de Raad om advies is verzocht, heeft hij aan deze problemen niet de nodige aandacht kunnen schenken.

*

* *

Ingevolge de herhaalde wijzigingen welke de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders hebben ondergaan sinds zij bij koninklijk besluit van 19 december 1939 werden gecoördineerd, is de tekst ervan praktisch gezien bijna enkel nog voor

.../...

specialisten bevattelijk. Bovendien is het vaak moeilijk vast te stellen of sommige bepalingen niet impliciet werden opgeheven door latere wetten en dus achterhaald zijn. Een poging om die toestand te verbeteren ware wenselijk en zou door de rechtsonderhorigen op prijs worden gesteld.

*
* *

Het is gebruikelijk en tevens logisch de wijzigingen aan een wettekst voor te stellen in de volgorde van de artikelen waaraan wijziging wordt gebracht. Artikel 2 van het voorontwerp, dat artikel 48 van de samengeordende wetten wijzigt, zou dus moeten komen na artikel 4 van het voorontwerp dat artikel 42bis van dezelfde wetten wil aanvullen.

*
* *

De artikelen 12 en 17, § 1, van het voorontwerp wijzigen respectievelijk artikel 70, derde lid, van de samengeordende wetten en artikel 123bis, derde lid, van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 dat de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen bevat.

De gewijzigde teksten luiden thans ingevolge de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming als volgt :

"Indien het belang van het geplaatste kind dit vordert, kan de jeugdrechtbank van de verblijfplaats van de ouders, voogden of degenen die de minderjarige onder hun bewaring hebben, hetzij van ambtswege, hetzij op eenvoudige vordering van een lid van de familie en na de in het eerste lid bedoelde personen te hebben gehoord of opgeroepen, beslissen over de aanwending, ten bate van het kind, van het bedrag bepaald in het eerste lid, b, of voor dit kind een te allen tijde afzetbare bijzondere voogd aanstellen, gelast over dit bedrag te beschikken voor de behoeften van

De wijziging welke het voorontwerp wil aanbrengen, raakt aan de bevoegdheid van de jeugdrechtbank. Aangezien hier een probleem van rechterlijke organisatie wordt opgeworpen, ware het best, overleg te plegen met de Minister van Justitie.

*
* *

Artikel 1.

Dit artikel wijzigt artikel 32, derde lid, van de samengeordende wetten. Dit derde lid werd ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 en luidt als volgt :

"De wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut inzake sociale zekerheid en sociale voorzorg is toepasselijk op deze bijzondere kas. De Koning kan de bevoegdheid van voornoemde instelling uitbreiden tot andere opdrachten betreffende het personeel van de administraties die ervan afhangen evenals betreffende het personeel van de provincies".

Dit artikel 1 van het voorontwerp wil tegemoetkomen aan de moeilijkheden die zich in de praktijk kunnen voordoen, doordat de artikelen 14 en 15 van de wet van 25 april 1963 ook reeds toepasselijk zijn op de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers. Thans is dus de raadpleging van de beheerscomités van deze Rijksdienst én van de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten behalve in spoedgevallen vereist, tenzij de Nationale Arbeidsraad om advies wordt verzocht.

..../...

Een soortgelijk geval zou zich voordoen ten aanzien van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, als artikel 16 van de wet van 25 april 1963 aan die moeilijkheden geen oplossing had gegeven. De oplossing van het voorontwerp is weliswaar niet dezelfde als in dit artikel 16, maar is er toch kennelijk door geïnspireerd.

In de commentaar bij dit artikel 1 wordt niets gezegd over het feit dat ook bij de uitvoering van artikel 119bis ten aanzien van bedoelde Bijzondere Compensatiekas het beheerscomité van deze instelling moet worden geraadpleegd.

Voor de nieuwe tekst die in artikel 32 van de samengeordende wetten wordt ingevoegd, wordt de volgende tekst in overweging gegeven : "De artikelen 14 en 15 van voormelde wet van 25 april 1963 zijn evenwel niet toepasselijk, behalve wanneer het gaat hetzij om het personeelskader, hetzij om voorstellen of ontwerpen met betrekking tot dit artikel of de artikelen 81, 92, 110, tweede lid, en 119bis of tot besluiten ter uitvoering van die artikelen te nemen".

Aangezien artikel 32 toch wordt gewijzigd, zou het wellicht aanbeveling verdienen eveneens te voorzien in de opheffing van het vierde lid van dit artikel 32, volgens hetwelk de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg de Regeringscommissaris bij deze kas benoemt. Deze bepaling is inderdaad overbodig en is overigens impliciet opgeheven door de wet van 16 maart 1954 die sinds het koninklijk besluit van 18 december 1957 op de Bijzondere Compensatiekas toepasselijk is.

.../...

Volgens artikel 9 van deze wet, zoals thans vastgesteld door artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967, wordt de controle over de instellingen van de categorieën B en C uitgeoefend door bemiddeling van een of meer Regeringscommissarissen die de Koning op de voordracht van de bevoegde Minister benoemt. De Bijzondere Compensatiekas is in de categorie B ingedeeld.

## Artikel 2.

Voor de nieuwe tekst die in artikel 48 van de samengeordende wetten zal worden ingevoegd, wordt de volgende tekst in overweging gegeven : "Kinderen voor wie het recht op kinderbijslag in de loop van een maand ontstaat,worden geacht dit recht vanaf de eerste dag van die maand te hebben verkregen.

Kinderen voor wie het recht op kinderbijslag in de loop van een maand vervalt, worden geacht dit eerst op het einde van die maand te **verliezen**".

## Artikelen 5 en 6.

In de Franse tekst wordt het begrip "scheiding van tafel en bed" weergegeven door de woorden "séparation de corps et de biens". Luidens artikel 311 van het Burgerlijk Wetboek heeft scheiding van tafel en bed weliswaar altijd scheiding van goederen ten gevolge, maar is de officiële terminologie in het Frans gewoon "séparation de corps". Men schrijve dus in het Frans : "séparation de corps". Deze opmerking geldt ook voor de andere artikelen waarin dit begrip voorkomt.

.../...

Artikel 10.

Dit artikel vervangt artikel 57bis dat voorziet in de gelijkstelling van sommige periodes met werkelijke arbeidsdagen. Deze gelijkstelling geldt voor de toepassing van het bepaalde in afdeling 2 van hoofdstuk V van de samengeordende wetten, terwijl de gelijkstellingen neergelegd in artikel 41, waarover artikel 3 van het voorontwerp handelt, gelden voor de toepassing van het bepaalde in afdeling 1 van ditzelfde hoofdstuk.

In de thans bestaande opsomming onder 2° wordt het geval van staking en lock-out uitdrukkelijk voorzien. Dit geval wordt in de nieuwe tekst niet langer uitdrukkelijk vermeld. De verklaring hiervoor is dat deze gevallen reeds opgenomen zijn in het onder 1° bepaalde waar verwezen wordt naar artikel 41, tweede lid, f.

Wat het laatste lid betreft van het nieuwe artikel 57bis kan worden opgemerkt dat voor de aanvulling van de opsomming in de artikelen 41 en 60 de Koning vooraf het advies moet inwinnen van de Hoge Commissie voor gezinsprestaties. In de thans bestaande tekst van artikel 57bis komt deze eis evenmin voor. In dit laatste geval kan worden volstaan met de raadpleging in het raam van de wet van 25 april 1963 van het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.

Artikel 14.

Men vervange het woord "eveneens" door "ook".

/

Artikel 15.

Men leze : "... worden volgens het geval door het Rijk of door de provincie aan de Rijksdienst terugbetaald".

Artikel 16.

Omwille van de overeenstemming met de terminologie van het Gerechtelijk Wetboek vervange men de woorden "door een gerechtelijke tenuitvoerlegging" die in het Nederlands beantwoorden aan de Franse woorden "par voie d'exécution forcée", door "door gedwongen tenuitvoerlegging".

In het tweede lid schrijve men in fine :
"... naargelang zij verschuldigd zijn hetzij aan een kinderbijslagfonds, hetzij aan de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers of aan de Bijzondere Compensatiekas waarvan sprake in artikel 32 van dezelfde wetten".

Artikel 17.

Paragraaf 2 van dit artikel luidt als volgt :
"De Koning kan voormeld artikel 123bis, derde lid, gewijzigd bij de wet van 8 april 1965 en bij deze wet, wijzigen met inachtneming van artikel 9 van voormelde wet van 10 juni 1937".

Daar in de memorie van toelichting niets wordt gezegd over de strekking van deze nogal ongewone bepaling, is het onmogelijk uit te maken wat de bedoeling ervan is. Als de bedoeling ervan is de Koning te laten terugkomen op de beslissing van de wetgever, dan dient § 2 te worden geschrapt.

Les dispositions de l'avant-projet modifient pour la plupart - articles 2 à 12 - le chapitre V des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, lequel détermine les conditions d'octroi des allocations familiales dues dans le cadre de ces lois.

Dans le bref délai dont il a disposé pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pu examiner si les modifications proposées sont suffisantes ou si, au contraire, d'autres modifications s'imposent eu égard aux multiples références internes que les dispositions des lois coordonnées contiennent. Il convient d'observer, dans cet ordre d'idées, que l'avant-projet apporte des modifications à des dispositions qui ont été modifiées soit par l'arrêté royal n° 7 du 18 avril 1967, soit par l'arrêté royal n° 30 du 29 juin 1967, soit par l'arrêté royal n° 68 du 10 novembre 1967 ; aucun de ces textes n'a été, en son temps, soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

*
* *

Ni le projet d'arrêté de présentation, ni l'exposé des motifs n'indiquent comment le Gouvernement s'y prendra pour se conformer aux dispositions de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 concernant la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

*
* *

.../...

Certaines dispositions de l'avant-projet tendent à ouvrir un droit aux allocations familiales en faveur d'enfants qui ne sont admissibles au bénéfice d'aucun régime d'allocations familiales. Cette tendance n'est pas nouvelle; elle pouvait déjà se constater dans l'arrêté royal n° 7 du 18 avril 1967. L'on peut relever que les dépenses qui en découlent sont à la charge de l'Etat et que les nouvelles catégories de bénéficiaires présentent, du fait de leur conception même, un caractère subsidiaire, puisque les enfants qui se trouvent dans une semblable situation ne pourront invoquer le bénéfice des nouvelles dispositions que pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà, sur la base d'autres dispositions, des allocations familiales pour travailleurs salariés ou qu'ils ne tombent sous le régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants. Une évolution dans le sens d'une extension des allocations familiales à la charge de l'Etat se constate donc.

A l'évidence, le caractère subsidiaire de ces nouvelles règles pourra, dans la pratique, susciter des difficultés, étant donné que le droit aux allocations familiales ne s'ouvre que s'il est établi que les enfants intéressés ne bénéficient d'aucun régime ordinaire d'allocations. Dans le bref délai dont il disposait, le Conseil d'Etat n'a pu consacrer à ces problèmes toute l'attention requise .

*

* *

En raison des nombreuses modifications dont les lois sur les allocations familiales pour travailleurs salariés ont été l'objet depuis leur coordination par

.../...

l'arrêté royal du 19 décembre 1939, le texte de ces lois n'est pratiquement plus intelligible que pour les spécialistes. De plus, il est souvent malaisé de déterminer si telle ou telle disposition a été abrogée implicitement et, de ce fait, devenue caduque. Un effort en vue d'améliorer cet état de choses devrait être entrepris et serait très apprécié par les justiciables.

*

* *

Il est d'usage et conforme à la logique, de présenter les modifications apportées à un texte légal dans l'ordre des articles modifiés. En conséquence, l'article 2 de l'avant-projet, qui modifie l'article 48 des lois coordonnées, devrait venir à la suite de l'article 4 de l'avant-projet, qui vise à compléter l'article 42bis des mêmes lois.

*

* *

Les articles 12 et 17, § 1er, de l'avant-projet modifient respectivement l'article 70, alinéa 3, des lois coordonnées et l'article 123bis, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 décembre 1938 organique du régime des allocations familiales pour travailleurs indépendants.

Depuis la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, le texte des dispositions modifiées par l'avant-projet est ainsi conçu :

.../...

"Si l'intérêt de l'enfant placé l'exige, le tribunal de la jeunesse de la résidence des parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur peut, soit d'office, soit sur simple réquisition d'un membre de la famille et après avoir entendu ou appelé les personnes visées au premier alinéa, décider de l'emploi du montant visé au premier alinéa, b, en faveur de l'enfant ou lui désigner un tuteur ad hoc, toujours révocable, chargé de disposer de cette somme pour les besoins du pupille".

Touchant à la compétence du tribunal de jeunesse, la modification que le projet entend apporter à cette disposition soulève un problème d'organisation judiciaire sur lequel il s'indiquerait de consulter le Ministre de la Justice.

*

* *

Article 1er.

Cet article modifie l'article 32, alinéa 3, des lois coordonnées, alinéa qui a été inséré dans cet article par l'arrêté royal n° 68 du 10 novembre 1967 et qui prévoit :

"La loi du 25 avril 1963 concernant la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale est applicable à cette caisse spéciale. Le Roi peut étendre la compétence dudit organisme à d'autres missions relatives au personnel des administrations qui en relèvent, ainsi qu'au personnel des provinces".

.../...

L'article 1er de l'avant-projet entend parer aux difficultés qui pourraient surgir dans la pratique du fait que les articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 sont déjà applicables à l'Office national d'allocations familiales. Présentement donc la consultation des comités de gestion de cet Office national et de la Caisse spéciale de compensation d'allocations familiales des communes, établissements qui en dépendent et associations de communes est requise, sauf le cas d'urgence, à moins que le Conseil national du travail n'ait été invité à émettre son avis. Une situation analogue se serait produite en ce qui concerne l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité si l'article 16 de la loi du 25 avril 1963 n'avait pas résolu la difficulté. Si la solution adoptée par l'avant-projet n'est pas identique à celle de l'article 16, elle en est inspirée manifestement.

Le commentaire de l'article 1er est muet sur la nécessité de consulter aussi le comité de la Caisse spéciale de compensation dans le cas d'exécution de l'article 119bis à l'égard de cette Caisse.

Il est suggéré de rédiger comme suit le nouveau texte à insérer à l'article 32 des lois coordonnées : "Les articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 précitée ne sont toutefois pas applicables, sauf lorsqu'il s'agit soit du cadre du personnel, soit de propositions ou projets concernant le présent article ou les articles 81, 92, 110, alinéa 2, et 119bis ou concernant des arrêtés à prendre en exécution de ces articles".

.../...

La présente modification de l'article 32 pourrait être utilement mise à profit pour procéder à l'abrogation de l'alinéa 4 de cet article, selon lequel le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale nomme le Commissaire du Gouvernement auprès de la Caisse. Cette disposition est, en effet, superflue et a d'ailleurs été abrogée implicitement par la loi du 16 mars 1954, qui est applicable à la Caisse spéciale de compensation depuis l'arrêté royal du 18 décembre 1957. En vertu de l'article 9 de cette loi, tel qu'il a été arrêté par l'article 4 de l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967, le contrôle des organismes des catégories B et C est exercé à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement qui sont nommés par le Roi sur présentation du Ministre compétent. La Caisse spéciale de compensation est classée dans la catégorie B.

Article 2.

La rédaction suivante est proposée pour le nouveau texte à insérer à l'article 48 des lois coordonnées : "Les enfants du chef desquels le droit aux allocations familiales s'ouvre dans le courant d'un mois sont censés avoir acquis ce droit dès le premier jour du même mois.

Les enfants du chef desquels le droit aux allocations s'éteint dans le courant d'un mois, sont censés ne perdre ce droit qu'à la fin du même mois".

.../...

Articles 5 et 6.

La version française fait correspondre à la notion "scheiding van tafel en bed" les mots "séparation de corps et de biens". Si, aux termes de l'article 311 du Code civil, la séparation de corps emporte toujours séparation de biens, il convient cependant de s'en tenir à la terminologie française officielle et d'écrire "séparation de corps". Cette observation vaut aussi pour les autres articles qui utilisent cette notion.

Article 10.

Cet article entend remplacer l'article 57bis, qui assimile certaines périodes à des journées de travail effectif. Cette assimilation vaut pour l'application de la section 2 du chapitre V des lois coordonnées alors que les assimilations définies à l'article 41, dont il est question à l'article 3 de l'avant-projet, valent pour l'application de la section Ière du même chapitre.

L'énumération qui figure au 2° actuel, prévoit expressément le cas de grève et de lock-out. Cette mention n'est pas reprise dans le texte nouveau. La raison en est que ce cas est déjà visé par la disposition du 1°, qui se réfère à l'article 41, alinéa 2, f.

En ce qui concerne l'alinéa dernier du nouvel article 57bis, il convient d'observer que, pour compléter l'énumération des articles 41 à 60, le Roi doit prendre l'avis de la Commission supérieure des prestations familiales. Cette consultation n'est pas non plus prévue dans le texte actuel de l'article 57 bis. Dans ce dernier cas, la consultation du comité

de gestion de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés dans le cadre de la loi du 25 avril 1963 peut suffire.

Article 14.

Il convient de remplacer le mot "également" par le mot "aussi".

Article 15.

A la fin de l'article, il convient d'écrire : "... sont remboursés à l'Office national par l'Etat ou par la province, selon le cas".

Article 16.

Par souci de concordance avec la terminologie du Code judiciaire, il convient de faire correspondre, dans la version néerlandaise, aux termes "par voie d'exécution forcée", les termes "door gedwongen tenuitvoerlegging" au lieu de "door gerechtelijke tenuitvoerlegging".

A la fin de l'alinéa 2, on écrira : "... selon qu'elles sont dues soit à une caisse d'allocations familiales, soit à l'Office national d'allocations familiales ou à la Caisse spéciale de compensation visée à l'article 32 des mêmes lois".

.../...

Article 17.

Le paragraphe 2 de cet article est ainsi conçu :

"Le Roi peut modifier l'article 123bis, alinéa 2, (lire : alinéa 3) précité, modifié par la loi du 8 avril 1965 et la présente loi, moyennant l'observation de l'article 9 de la loi précitée du 10 juin 1937".

Dans le silence de l'exposé des motifs sur la portée de cette disposition insolite, il est impossible au Conseil d'Etat de déterminer l'intention qui a présidé à son insertion dans le présent avant-projet. Si elle a pour but d'autoriser le Roi à revenir sur la décision du législateur, le § 2 doit être supprimé.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

P.VERMEULEN, staatsraden,
G.BAETEMAN, conseillers d'Etat,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.O.DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.G.BAETEMAN.

Le rapport a été présenté par M.O.DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.