L. 13.749/1.
L. 13.750/1.

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 17e november 1980 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 mei 1974 tot vaststelling, wat de diensten voor gezinshulp betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 september 1974 tot vaststelling, wat de bewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen",

heeft de 17e december 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 17 novembre 1980, d'une demande d'avis sur :

1) un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 mai 1974 fixant, en ce qui concerne les services d'aide familiale, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions",

2) un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fixant, en ce qui concerne les institutions de garde d'enfants âgés de 0 à 3 ans, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions",

a donné le 17 décembre 1980 l'avis suivant :

I. 1. De voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit strekken het ene tot wijziging van het "koninklijk besluit van 20 mei 1974 tot vaststelling, wat de diensten voor gezinshulp betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen", het andere tot wijziging van het "koninklijk besluit van 25 september 1974 tot vaststelling, wat de bewaarplaatsen voor kinderen van 0 tot 3 jaar betreft, van de wijze waarop het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werkt en van de regelen voor het verlenen van tegemoetkomingen".

De wijzigingen betreffen vooral het opnieuw omschrijven van de diensten en instellingen die voor een tegemoetkoming vanwege het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten in aanmerking komen, het verlenen van provisionele kredieten en, wat de bewaarplaatsen voor kinderen betreft, nog het financieren van de kosten van eerste vestiging of aanpassing.

2. De boven vermelde koninklijke besluiten van 20 mei 1974 en 25 september 1974 zijn vastgesteld in uitvoering van de wet van 20 juli 1971 (artikel 107 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders) waarbij in de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers een Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten werd opgericht. Dat Fonds is ermee belast, volgens door de Koning vast te stellen regelen, uitrustingen en diensten te financieren ten behoeve van werknemersgezinnen. Het Fonds wordt beheerd door het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers en is in hoofdzaak gestijfd door een dotatie van 500 miljoen afgenomen op de reserves van de sociale zekerheidsbijdragen, sector kinderbijslag.

.../...

3. Voor subsidiëring inzake gezinshulp is vereist dat de aanvragende dienst minstens de helft van zijn prestaties aan werknemersgezinnen voorbehoudt (artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 20 mei 1974). Voor financiële hulp inzake kinderbewaarplaatsen is vereist dat de aanvragende instelling bij voorrang ten belope van minstens 60 pct van de plaatsen toegang verleent aan kinderen van werknemersgezinnen (artikel 3, § 2, c, van het koninklijk besluit van 25 september 1974).

II. Met ingang van 1 oktober 1980 is overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen "het bezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen" als persoonsgebonden aangelegenheid in de zin van artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet aan de Gemeenschappen overgedragen. Het kinderopvangbeleid en het verlenen van toelagen aan de diensten voor gezinshulp zijn daar duidelijk inbegrepen (Gedr. St., Senaat 1979-1980, nr 434/1, blz. 7).

Die overdracht van bevoegdheid aan de Gemeenschappen houdt in dat de nationale bevoegdheid voor die materie opgehouden heeft te bestaan. Bij herhaling is immers in de loop van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gesteld dat er geen concurrerende bevoegdheid voorhanden is (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/2, blz. 57; Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1979-1980, nr 627/10, blz. 7).

III. Bij de beoordeling van de bevoegdheidsvraag moet in het voorgelegde geval een onderscheid worden gemaakt al naar de uiteindelijke bestemmelingen van de inzake gezinshulp en kinderopvang door het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten verleende tegemoetkomingen.

.../...

In zover het gaat om hulp aan op kinderbijslag rechtgevende werknemersgezinnen, betreft het een voordeel in natura dat gelijk te stellen is met de andere gezinsuitkeringen waarin de wetgeving op de kinderbijslag voorziet (zie P. DENIS, Droit de la sécurité sociale, Brussel 1973, blz. 464), en als dusdanig deel uitmaakt van het stelsel der sociale zekerheid waarvoor de nationale bevoegdheid onverminderd is behouden.

Gaat het evenwel om een hulp aan andere dan de boven genoemde werknemersgezinnen, dan kan die hulp niet meer in het stelsel van de sociale zekerheid worden ingepast en vormt zij een persoonsgebonden aangelegenheid waarvoor, zoals boven is gesteld, de Gemeenschappen bij uitsluiting bevoegd zijn.

In concreto komt dat erop neer dat - doordat en zo lang de bestaande reglementering betreffende de tegemoetkomingen van meergenoemd Fonds regelen bevat omtrent gezinshulp en steun aan kinderbewaarplaatsen die buiten de sociale zekerheid vallen - sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de koninklijke besluiten van 20 mei 1974 en 25 september 1974 niet meer kunnen worden gewijzigd dan met de medewerking van de Gemeenschapsexecutieven.

De twee ontwerpen zijn dan ook niet in staat om door de Raad van State, afdeling wetgeving, verder te worden onderzocht.

IV. Beide ontwerpen bevatten een bepaling naar luid waarvan de beoogde wijzigingen uitwerking zullen hebben deels vanaf 1 januari 1980, deels vanaf de dag waarop de respectieve besluiten destijds in werking zijn getreden.

.../...

Onverminderd de opmerking betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, mag nu reeds worden opgemerkt dat de Koning, ook voor de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de wet van 20 juli 1971 niet de bevoegdheid ontleent om de werkingsregelen van een autonome openbare dienst voor een voorbije periode te wijzigen.

I. 1. Les projets d'arrêtés royaux soumis pour avis tendent, l'un à modifier "l'arrêté royal du 20 mai 1974 fixant, en ce qui concerne les services d'aide familiale, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions", l'autre à modifier "l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fixant, en ce qui concerne les institutions de garde d'enfants âgés de 0 à 3 ans, le mode de fonctionnement du Fonds d'équipements et de services collectifs, ainsi que les modalités d'octroi des interventions".

Les modifications envisagées concernent essentiellement la redéfinition des services et des institutions susceptibles de bénéficier d'une intervention du Fonds d'équipements et de services collectifs, l'octroi de crédits provisionnels et, pour le surplus, en ce qui concerne les institutions de garde d'enfants, le financement des frais de premier établissement ou d'adaptation.

2. Les arrêtés royaux précités des 20 mai 1974 et 25 septembre 1974 ont été pris en exécution de la loi du 20 juillet 1971 (article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés) qui a institué au sein de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés un Fonds d'équipements et de services collectifs. Ce Fonds est chargé de financer, selon les modalités déterminées par le Roi, des équipements et services en faveur des familles de travailleurs salariés. Géré par le comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, il est alimenté principalement par une dotation de 500 millions prélevée sur les réserves des cotisations de sécurité sociale, secteur allocations familiales.

.../...

3. Pour être admis au bénéfice des subventions en matière d'aide familiale, le service demandeur doit réserver au moins la moitié de ses prestations aux familles de travailleurs salariés (article 3, § 2, de l'arrêté royal du 20 mai 1974). Pour obtenir l'aide financière prévue en matière d'institutions de garde d'enfants, l'établissement qui en fait la demande doit accorder une priorité d'accès à concurrence de 60 p.c. au moins des places aux enfants des familles de travailleurs salariés (article 3, § 2, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974).

II. Conformément à l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, "la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants" a été transférée aux Communautés, à partir du 1er octobre 1980, au titre de matière personnalisable au sens de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution. La politique d'accueil des enfants et l'octroi de subventions aux services d'aide familiale en font manifestement partie (Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7).

Ce transfert de compétences aux Communautés implique que la compétence nationale a cessé d'exister en cette matière. Il a été souligné à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il n'y a pas de compétence concurrente (Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 57; Doc., Chambre des Représentants, 1979-1980, n° 627/10, p. 7).

III. Dans l'appréciation de la question de compétence, il y a lieu, en l'occurrence, de faire une distinction selon le destinataire final des interventions accordées en matière d'aide familiale et d'accueil des enfants par le Fonds d'équipements et de services collectifs.

Dans la mesure où il s'agit d'aide à des familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales, on se trouve en présence d'un avantage en nature qui peut être assimilé aux autres prestations familiales prévues par la législation en matière d'allocations familiales (voir P. DENIS, Droit de la sécurité sociale, Bruxelles 1973, p. 464), et qui, à ce titre, relève du régime de la sécurité sociale, à l'égard duquel la compétence nationale est demeurée entière.

Si, toutefois, il s'agit d'une aide accordée à des familles autres que les familles de travailleurs salariés précités, cette aide ne peut plus s'inscrire dans le cadre du régime de la sécurité sociale et constitue une matière personnalisable qui, comme il vient d'être dit, relève de la compétence exclusive des Communautés.

Concrètement cela signifie que - du fait que la réglementation existante en matière d'interventions du Fonds susvisés comporte, et aussi longtemps qu'elle comportera, des règles concernant l'aide familiale et l'octroi d'interventions à des institutions de garde d'enfants ne ressortissant pas à la sécurité sociale - les arrêtés royaux des 20 mai 1974 et 25 septembre 1974 ne peuvent plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, être modifiés qu'avec le concours des Exécutifs de communauté.

Les projets ne sont donc pas en état d'être examinés plus avant par le Conseil d'Etat, section de législation.

.../...

IV. Les deux projets comportent une disposition aux termes de laquelle les modifications envisagées produiront leurs effets, en partie à la date du 1er janvier 1980, en partie à partir du jour où les arrêtés respectifs sont jadis entrés en vigueur.

Sans préjudice de l'observation relative à la recevabilité de la demande d'avis, il convient de signaler dès à présent que, même pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, le Roi ne trouve pas dans la loi du 20 juillet 1971 le pouvoir de modifier pour une période révolue les règles régissant le fonctionnement d'un service public autonome.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

H. COREMANS,
F. DEBAEDTS,

S. FREDERICQ,

G. SCHRANS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier.
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.