



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.254/1
van 7 november 2017

avis 62.254/1
du 7 novembre 2017

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen
de Vlaamse Gemeenschap, het
Waalse Gewest, de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en de
Duitstalige Gemeenschap
betreffende de aan de
kinderbijslagregelgeving aan te
brengen wijzigingen'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'accord
de coopération entre la
Communauté flamande, la
Région wallonne, la
Commission communautaire
commune et la Communauté
germanophone concernant les
modifications à apporter à la
réglementation relative aux
allocations familiales'

Op 6 oktober 2017 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, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aan de kinderbijslagregelgeving aan te brengen wijzigingen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2017.

*

Le 6 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant les modifications à apporter à la réglementation relative aux allocations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 26 octobre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2017.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2016, waarmee het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt in te stemmen, bevat wijzigingen aan een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de gezinsbijslagen.

Overeenkomstig artikel 94, § 1bis, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moet, gedurende de in dit artikel vermelde overgangperiode, over deze regelingen door de bevoegde overheden een samenwerkingsakkoord worden gesloten.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. In het opschrift van het ontwerp dient de datum te worden vermeld waarop het samenwerkingsakkoord werd goedgekeurd.

Men redigere het opschrift derhalve als volgt:

“Voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2016 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aan de kinderbijslagregelgeving aan te brengen wijzigingen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 19 en 20

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

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie adv.RvS 58.483/VR van 15 december 2015 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘modifiant divers arrêts royaux relatifs aux allocations familiales’; adv.RvS 58.484/VR van 15 december 2015 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘modifiant la loi générale relative aux allocations familiales’; adv.RvS 58.485/VR van 15 december 2015 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘modifiant l’article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l’arrêté royal du 25 octobre 1971 portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties’ en adv.RvS 58.503/VR van 31 december 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de kinderbijslag’.

Krachtens de artikelen 19 en 20 van het samenwerkingsakkoord wordt aan het samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verleend.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk 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.³

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 de instemmingsordonnantie, hetzij tijdens de parlementaire bespreking van deze ordonnantie.

Artikel 21

5. Artikel 21 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de door dit samenwerkingsakkoord gewijzigde uitvoeringsbepalingen “door de respectievelijke regeringen van de bevoegde deelentiteiten gewijzigd [kunnen] worden”.

Aangezien deze machtiging betrekking heeft op de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die, ook al zijn het uitvoeringsbepalingen, beschouwd moeten worden als essentiële elementen van het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen of als regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen,⁴ kan deze machtigingsbepaling uiteraard enkel zo begrepen worden dat de betrokken regeringen de machtiging niet kunnen aanwenden dan nadat de betrokken deelentiteiten, overeenkomstig artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volledig bevoegd zijn geworden voor de gezinsbijslagregeling, m.a.w. vanaf 1 januari 2020 of, indien zij vóór 1 januari 2020 beslissen om het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen te verzekeren en deze beslissing hebben genotificeerd overeenkomstig artikel 94, § 1bis, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naargelang het geval, vanaf 1 januari 2018 of 1 januari 2019.

*

³ 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.

⁴ Zie de in voetnoot 2 vermelde adviezen.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'accord de coopération du 14 juillet 2016, auquel l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend donner assentiment, modifie un certain nombre de dispositions légales et réglementaires relatives aux allocations familiales.

Conformément à l'article 94, § 1^{er} bis, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', un accord de coopération portant sur ces règles doit être conclu par les autorités compétentes durant la période transitoire visée dans cet article ².

EXAMEN DU TEXTE

3. La date de l'approbation de l'accord de coopération doit être mentionnée dans l'intitulé du projet.

On rédigera dès lors l'intitulé comme suit :

« Avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2016 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant les modifications à apporter à la réglementation relative aux allocations familiales ».

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Articles 19 et 20

4. Conformément à l'article 92 bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accord de coopération auquel on entend porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir l'avis C.E. 58.483/VR du 15 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés royaux relatifs aux allocations familiales'; l'avis C.E. 58.484/VR du 15 décembre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la loi générale relative aux allocations familiales'; l'avis C.E. 58.485/VR du 15 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties' et l'avis C.E. 58.503/VR du 31 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'houdende wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de kinderbijslag'.

Les articles 19 et 20 de l'accord de coopération lui confèrent un effet rétroactif.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général³.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de préciser l'objectif d'intérêt général qui requiert la rétroactivité, soit dans l'exposé des motifs de l'ordonnance d'assentiment, soit au cours des débats parlementaires relatifs à celle-ci.

Article 21

5. L'article 21 de l'accord de coopération précise que les dispositions exécutoires modifiées par ce dernier « peuvent être modifiées par les gouvernements respectifs des entités fédérées compétentes ».

Dès lors que cette habilitation concerne les dispositions de l'accord de coopération qui, bien qu'il s'agisse de dispositions exécutoires, doivent être considérées comme des éléments essentiels de la gestion administrative et du paiement des prestations familiales ou comme des règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement de ces prestations⁴, il va sans dire que cette délégation ne peut s'interpréter qu'en ce sens que les gouvernements concernés ne pourraient y recourir qu'après que les entités fédérées concernées, conformément à l'article 94, § 1^{er} *bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980, seront devenues pleinement compétentes pour réglementer les allocations familiales, en d'autres termes à partir du 1^{er} janvier 2020 ou, si elles décident avant le 1^{er} janvier 2020 d'assurer anticipativement la gestion administrative et le paiement des prestations familiales et si elles ont notifié cette décision conformément à l'article 94, § 1^{er} *bis*, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, à partir du 1^{er} janvier 2018 ou du 1^{er} janvier 2019, selon le cas.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

⁴ Voir les avis mentionnés dans la note 2.