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 12e mei 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting en inrichting van de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten", heeft de 13e juni 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 12 mai 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant institution et organisation de la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes", a donné le 13 juin 1969 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe, het koninklijk besluit van 31 december 1951, dat ter uitvoering van artikel 18 van de wet van 27 maart 1951 een "Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten" heeft opgericht en georganiseerd, door een gans nieuwe tekst te vervangen.

Sinds deze oprichting zijn twee belangrijke wijzigingen in het statuut van deze openbare instelling aangebracht :

1° bij koninklijk besluit van 18 december 1957 werd de instelling ondergebracht in de categorie B van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

2° bij artikel 34 van het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 werd de wet van 25 april 1963 op deze instelling toepasselijk verklaard; de inwerkingstelling van deze wet werd geregeld door een koninklijk besluit van 26 februari 1969.

De toepasselijkverklaring van deze wetten van 16 maart 1954 en 25 april 1963 heeft zonder enige twijfel de omvang van 's Konings bevoegdheid tot het regelen van de werking en inrichting van de instelling in aanzienlijke mate beperkt, hetgeen reeds tot uiting komt in het feit dat zo het koninklijk besluit van 31 december 1951 meer dan zestig artikelen telt, het ontwerp slechts 24 artikelen bevat.

.../...

Het zijn niet alleen deze wetten die 's Konings bevoegdheid beperken; hetzelfde kan worden gezegd van de "samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders" zelf,die immers tal van bepalingen bevatten welke op alle kinderbijslagfondsen toepasselijk zijn. Weliswaar is het duidelijk dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere positie van het hier bedoelde Kinderbijslagfonds dat immers op grond van artikel 18, laatste lid, van deze wetten de volgens die wetten normaal verschuldigde kinderbijslag nog moet aanvullen met een bedrag dat overeenstemt met het supplement dat het Rijk aan zijn personeel toekent. Deze particulariteit verklaart waarom, zoals uit artikel 101 van dezelfde wetten blijkt, de bijdragen verschuldigd aan bedoeld Kinderbijslagfonds uitgesloten zijn uit de in dat artikel bepaalde nationale compensatie via de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.

*

* *

De belangrijkste wijziging die het ontwerp wil invoeren komt er op neer het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten met twee nieuwe opdrachten te belasten die vermeld zijn in artikel 5, 4° en 5°, van het ontwerp : het beheer van een sociale dienst voor het personeel van gemeenten, openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten,en deze openbare besturen alsook de provincies onder meer bij te staan bij de toepassing van de sociale wetgeving.

Het gaat hier om een uitbreiding van bevoegdheid die door andere dan de gewone middelen zal worden gefinancierd, zoals onder meer uit de artikelen 6, 5°, en 11, derde lid, van het ontwerp blijkt.

.../...

De rechtsgrond voor deze bepaling moet volgens de aanhef worden gezocht in een toevoeging welke artikel 34 van het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 aan artikel 32 van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders heeft gebracht. Deze toevoeging luidt als volgt : "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".

Deze toevoeging komt erop neer, de Koning voor onbepaalde duur te machtigen de bevoegdheid van het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten zoals ze bij de wet is geregeld uit te breiden, zij het dat deze verruiming van bevoegdheid beperkt is ten aanzien van een bepaalde categorie van werknemers, namelijk het personeel van provincies, gemeenten, openbare instellingen die van de gemeenten afhangen en verenigingen van gemeenten.

De vraag rijst dus of een dergelijke bevoegdheidsopdracht wel op de Koepelwet van 31 maart 1967 steunen kan omdat zij onder meer neerkomt op een voor onbepaalde duur geldende toewijzing van een bevoegdheid welke de Koning rechtstreeks aan deze Koepelwet ontleent en welke hem slechts tot 14 november 1967 was verleend.

De hier bedoelde bepaling maakt het de Koning mogelijk om de bevoegdheid van het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten te verruimen tot andere opdrachten dan die welke normaal tot de bevoegdheid van een Kinderbijslagfonds kunnen worden gerekend. Dit is trouwens wat in het ontwerp gebeurt.

.../...

Zo men moet aannemen dat de Koning dit op grond van de Koepelwet kon doen vóór 14 november 1967, dan moet men eveneens aanvaarden dat een bepaling die er zich toe beperkt een tijdelijk toegekende bevoegdheid om te zetten in een definitieve bevoegdheid, buiten de bevoegdheid van de Koning optredend in het raam van de Koepelwet valt.

Voor artikel 5, 4° en 5°, van het ontwerp is dus geen rechtsgrond voorhanden, aangezien de hierboven aangehaalde bepaling van artikel 34 van het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 ter zake niet kan worden ingeroepen als rechtsgrond.

*

* *

Nog andere bepalingen van het ontwerp zijn voor kritiek vatbaar.

Zo zijn er nog enkele bepalingen die blijkbaar buiten de bevoegdheid van de Koning treden of waarvoor de rechtsgrond alleszins betwistbaar is.

Aldus handelt artikel 9 over de burgerlijke geldboeten, hiermede bedoelend de geldboeten welke vermeld zijn in artikel 24, tweede lid, van de samengeordende wetten. Nu ontbreekt ten opzichte van het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten een soortgelijke bepaling als opgenomen in artikel 31, elfde lid, of in artikel 33, derde lid, van dezelfde wetten. Daar artikel 24 anderzijds alleen op privé-Kinderbijslagfondsen toepasselijk is, is er geen rechtsgrond aanwezig voor het bepaalde in artikel 9 en in artikel 13, 4°, van het ontwerp.

.../...

Artikel 7, derde, vierde en vijfde lid, van het ontwerp betreft de bijdrageopslagen en nalatigheidsintresten bedoeld in artikel 97 van de samengeordende wetten; het wil tegelijk de toepassing van het derde en van het vijfde lid van dit artikel 97 uitsluiten. Nu is het wel zo dat het weinig logisch is een gedeelte van de bijdrageopslagen die verschuldigd zijn door werkgevers die aangesloten zijn bij het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten, aan de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers over te dragen, maar de wet heeft hier geen onderscheid gemaakt. Het komt niet aan de Koning toe, de leemten van de wet aan te vullen en zodoende de, zij het onlogische toepassing van de wet te wijzigen.

Artikel 18 van het ontwerp bepaalt dat de betwistingen tussen het Bijzonder Kinderbijslagfonds en een van zijn leden of een persoon aan wie een door het Fonds verleend voordeel verschuldigd is, beslecht worden overeenkomstig de artikelen 117, 118 en 119 van de samengeordende wetten. In zover die bepaling toepasselijk is op de nieuwe voordelen bedoeld in artikel 5, 4° en 5°, van het ontwerp, treedt zij buiten de bevoegdheid van de Koning, aangezien deze niet bevoegd is ter zake van rechterlijke organisatie en het meer bepaald niet in zijn macht ligt, ter zake de toepassing van het gemeen recht uit te sluiten. Anderzijds is deze bepaling, in zover zij enkel de uitkeringen verschuldigd ingevolge de samengeordende wetten bedoelt, volkomen overbodig, aangezien de genoemde artikelen van dezelfde wetten de plano toepasselijk zijn.

.../...

Artikel 20 van het ontwerp bepaalt dat hoofdstuk XV van de samengeordende wetten op het Bijzonder Kinderbijslagfonds toepasselijk is met uitzondering van de artikelen 140, derde lid, 141, tweede en derde lid, 142, 144, tweede en derde lid, 148, 151 en 153, tweede lid. Ongetwijfeld bevat dit hoofdstuk XV, dat de artikelen 140 tot 154 bevat, bepalingen die niet toepasselijk zijn op bedoeld Kinderbijslagfonds, zoals artikel 140, derde lid, dat verplichtingen oplegt aan de Staat en de provincies. Maar er zijn in dit hoofdstuk ook algemene bepalingen ten aanzien waarvan het de Koning niet toekomt te bepalen dat zij niet toepasselijk zullen zijn ten aanzien van bedoeld Kinderbijslagfonds.

Artikel 21 van het ontwerp wijkt eveneens af van de wettelijke regelen neergelegd in artikel 68, tweede en zesde lid, van de samengeordende wetten. Aangezien de hier bedoelde mogelijkheid reeds door wetten is opengesteld, komt het de Koning niet toe, ze volgens andere regelen in te voeren.

*
* *

Een ander aantal bepalingen van het ontwerp zijn gewoon overbodig.

Hierboven is reeds gewezen op het feit dat de werking en inrichting van het Bijzonder Kinderbijslagfonds reeds wat tal van punten betreft, geregeld is hetzij in de wet van 16 maart 1954, hetzij in de wet van 25 april 1963, hetzij in de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders.

.../...

Gelet op die toestand is het overduidelijk dat het ontwerp niet alle regelen betreffende de inrichting en de werking van het Kinderbijslagfonds kan bevatten. Het ontwerp moet zich dan ook beperken tot het uitvaardigen van die regelen welke noodzakelijk en onmisbaar zijn. Dit betekent dat afgezien moet worden van het blote herhalen of in herinnering brengen van wettelijke bepalingen, zoals bijvoorbeeld gedaan wordt in de artikelen 16 en 19 van het ontwerp.

Anderzijds is een besluit tot regeling van de werking en de inrichting van een openbare instelling - en deze opmerking geldt overigens voor om het even welk organiek of reglementair uitvoeringsbesluit - niet de geschikte plaats voor het opnemen van teksten die erop neerkomen een bepaalde interpretatie van sommige wetsbepalingen te formuleren, ook al zou deze interpretatie onaanvechtbaar zijn. Dergelijke aangelegenheden hoeven niet door middel van verordenende teksten te worden geregeld. Daartoe staan andere middelen ter beschikking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Het opschrift van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp luidt : "Koninklijk besluit tot oprichting en inrichting van de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten".

.../...

Aangezien bedoelde Bijzondere Compensatiekas is opgericht bij het koninklijk besluit van 31 december 1951 zou het opschrift als volgt moeten worden gesteld "Koninklijk besluit tot reorganisatie van de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten".

*
* *

Het tweede lid van de aanhef verwijst naar het advies van het beheerscomité van de instelling. In dit verband moge worden opgemerkt dat het advies van de Raad van State van 11 maart 1960 (L.7018/2) over het wetsontwerp dat de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut inzake sociale zekerheid en sociale voorzorg is geworden, het volgende vermeldt :

"Uit inlichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt, blijkt dat het advies van het beheerscomité over enig voorontwerp van wet of ontwerp van organiek of reglementair besluit als een wezenlijke vorm beschouwd en dus in de aanhef van de besluiten vermeld moet worden". (Gedr. St., Kamer, nr. 506, 1959-1960, nr. 1, p. 8)

*
* *

Artikel 1 van het ontwerp luidt als volgt :

"Bij het Ministerie van Sociale Voorzorg wordt een openbare instelling opgericht onder de benaming "Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten".

Die instelling mag in 't verkort "Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten" worden genoemd".

.../...

Naar aanleiding van het opschrift van het ontwerp is reeds opgemerkt dat het Kinderbijslagfonds opgericht is bij het koninklijk besluit van 31 december 1951. Nu is het duidelijk dat er geen sprake kan van zijn dat een bestaande instelling nog eens opgericht wordt. De tekst van artikel 1 moet dus worden gewijzigd. Bovendien wordt voorgesteld artikel 2 samen te smelten met artikel 1, zodat artikel 1 als volgt zou luiden :

"Artikel 1.-

De bij koninklijk besluit van 31 december 1951 opgerichte Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten, hierna "Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten" genaamd, heeft haar zetel in de Brusselse agglomeratie.

Zij mag, met de toelating van de Minister van Sociale Voorzorg, in andere gemeenten gewestelijke kantoren oprichten".

*
* *

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp betreffen de aansluiting. Zij zijn volkomen overbodig. Enerzijds spreekt het van zelf dat het Bijzonder Kinderbijslagfonds geen kinderbijslag verschuldigd is indien de verplichting tot uitbetaling ervan op een andere persoon zoals bijvoorbeeld op de Staat rust. Aangezien de aansluiting bij de wet geregeld is, lijkt het weinig wenselijk dat de Koning in een verordenend besluit zou uiteenzetten voor welke personeelsleden de aansluiting geldt.

*
* *

.../...

In zover artikel 5 slechts de herhaling is van de taak welke aan ieder Kinderbijslagfonds toekomt, hetgeen het geval is in 1° en 2°, is het overbodig ; ook is het onnodig in 2° de regel van artikel 18, laatste lid, van de samengeordende wetten te herhalen.

In zover het nieuwe opdrachten aan het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de gemeenten toevertrouwt, is het zoals hierboven reeds is opgemerkt, onwettig.

Het artikel kan in zijn geheel wegvallen.

*
* *

Artikel 6 is niet volstrekt noodzakelijk. In zover het in 5° verwijst naar artikel 5, 4° en 5°, is het bovendien onwettig.

*
* *

Artikel 7, eerste en tweede lid, is overbodig. Artikel 81 van de samengeordende wetten regelt deze materie.

Over de rest van dit artikel is hierboven reeds gehandeld.

*
* *

Artikel 8 voert geen nieuwe rechtsregels in. Het kan eveneens zonder bezwaar geschrapt worden.

*
* *

.../...

Zoals hierboven is opgemerkt, dient artikel 9 van het ontwerp,dat de burgerlijke geldboeten betreft, te te worden weggelaten.

*
* *

De bij artikel 10 bedoelde middelen zijn reeds in de samengeordende wetten bepaald ; het artikel kan dan ook zonder bezwaar worden geschrapt.

*
* *

In artikel 11, eerste lid, leze men : "... door middel van een voorafneming op de bijdragen voor kinderbijslag".

Het derde lid zal moeten worden geschrapt daar het naar artikel 5, 4° en 5°, van het ontwerp verwijst.

*
* *

De tekst van artikel 13 zal moeten worden aangepast aan de bovenstaande opmerkingen.

*
* *

In het tweede lid van artikel 14 schrijve men in het Frans : "Les allocations payées indûment...".

*
* *

.../...

Voor artikel 15 wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel 15.-

Het aantal leden van het beheerscomité als bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut inzake sociale zekerheid en sociale voorzorg bedraagt in totaal veertien".

*
* *

Voor artikel 17 wordt voorgesteld :

"Artikel 17.-

Er wordt een betrekking van adjunct-leidend ambtenaar ingesteld".

*
* *

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, dienen de artikelen 16 en 18 tot 21 te worden geschrapt.

*
* *

Na artikel 22 zou een bepaling moeten worden ingevoegd die zou voorzien in de opheffing van artikel 126, § 1, 6°, van het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, dat de opheffing van de artikelen 45, 46, 47 en 62 van het koninklijk besluit van 31 december 1951 in uitzicht stelt. De artikelen 45, 46 en 47 zijn weliswaar reeds opgeheven door artikel 5 van het koninklijk besluit van 6 februari 1968. De opheffing van dit artikel 126, § 1, 6°, zou best uitdrukkelijk gebeuren zoals reeds vroeger ter gelegenheid van andere ontwerpen is geschied.

.../...

Met betrekking tot dit koninklijk besluit van 14 februari 1961 meent de Raad van State nog eens te moeten wijzen op het uitblijven van de statuutregeling in het algemeen, die was aangekondigd in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het komt als ten zeerste wenselijk voor dit steeds voortdurende gemis van statuutregeling te verhelpen.

Le projet a pour objet de remplacer par un texte entièrement nouveau l'arrêté royal du 31 décembre 1951, qui a institué et organisé en exécution de l'article 18 de la loi du 27 mars 1951, une "Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes".

Depuis sa création, cet établissement public a vu apporter à son statut deux modifications importantes :

1° l'arrêté royal du 18 décembre 1957 l'a rangé dans la catégorie B de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

2° l'article 34 de l'arrêté royal n°68 du 10 novembre 1967 l'a soumis à la loi du 25 avril 1963, dont la mise en vigueur a été réglée par un arrêté royal du 26 février 1969.

L'extension des lois du 16 mars 1954 et du 25 avril 1963 à l'établissement en cause a sans aucun doute restreint considérablement le pouvoir du Roi d'en régler le fonctionnement et l'organisation, ainsi qu'en témoigne déjà à lui seul le fait qu'à la différence de l'arrêté royal du 31 décembre 1951, qui comporte plus de soixante articles, le présent projet n'en compte que 24.

Le pouvoir du Roi n'a pas été limité par ces seule lois; il le fut aussi par "les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés", dont beaucoup de dispositions sont applicables à toutes les caisses pour allocations familiales.

.../...

Sans doute convient-il de tenir compte de la situation spéciale de la Caisse d'allocations en cause qui, en vertu de l'article 18, dernier alinéa, des lois précitées, doit ajouter aux allocations familiales dues normalement sur la base de ces lois une somme correspondant au supplément que l'Etat alloue à ses agents. Cette particularité explique pourquoi les cotisations dues à cette Caisse d'allocations familiales sont exclues, ainsi qu'il résulte de l'article 101 des mêmes lois, de la compensation nationale prévue par cet article et à laquelle procède l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés.

*

* *

La principale modification prévue par le projet consiste à charger la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes de deux missions nouvelles énoncées à l'article 5, 4° et 5°, du projet, à savoir la gestion d'un service social pour le personnel des communes, des établissements publics qui en dépendent et des associations de communes, et l'assistance à prêter à ces administrations publiques et aux provinces dans l'application de la législation sociale.

Ainsi qu'il ressort, notamment, des articles 6, 5°, et 11, alinéa 3, du projet, les charges résultant de cette extension de compétence seront financées au moyen de ressources autres que les ressources ordinaires.

.../...

Le fondement légal de cette extension réside, selon le préambule du projet, dans la disposition que l'article 34 de l'arrêté royal n°68 du 10 novembre 1967 a ajoutée à l'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et qui est ainsi conçue : "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".

Ce complément a pour effet d'habiliter le Roi, pour une durée indéterminée, à étendre la compétence de la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes, telle que la loi la règle, même si la présente extension est limitée à une catégorie déterminée de travailleurs, à savoir au personnel des provinces, des communes, des établissements publics qui en dépendent et des associations de communes.

On en vient dès lors à se demander si pareille délégation de pouvoir peut trouver un fondement dans la loi du 31 mars 1967 portant des pouvoirs spéciaux puisque cette délégation consiste en définitive en l'attribution au Roi , pour une durée indéterminée, d'un pouvoir qu'Il tient directement de cette loi , mais que cette dernière ne lui a conféré que jusqu'au 14 novembre 1967.

En vertu de la disposition invoquée, le Roi peut étendre la compétence de la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes à des missions autres que celles qui peuvent être considérées comme relevant normalement de la compétence d'une Caisse d'allocations familiales. C'est d'ailleurs à une telle extension que procède le projet.

.../...

S'il faut admettre qu'en vertu de la loi portant des pouvoirs spéciaux, le Roi se trouvait habilité à ce faire avant le 14 novembre 1967, force est d'admettre aussi qu'une disposition qui se borne à transformer une compétence temporaire en une compétence définitive dépasse les pouvoirs du Roi agissant dans le cadre de la susdite loi.

Il s'ensuit que les articles 5, 4° et 5° , du projet sont dépourvus de fondement légal, la disposition précitée de l'article 34 de l'arrêté royal n°68 du 10 novembre 1967 ne pouvant être invoquée à ce titre.

*

* *

Le projet contient d'autres dispositions qui prêtent le flanc à des critiques, parce qu'elles débordent le cadre des pouvoirs du Roi ou, à tout le moins, parce que leur fondement légal paraît contestable.

C'est le cas de l'article 9,qui concerne les amendes civiles et vise par là les amendes prévues par l'article 24, alinéa 2, des lois coordonnées. Comme il n'existe pas, à l'égard de la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes de disposition analogue à celle de l'article 31, alinéa 11,ou de l'article 33, alinéa 3, des mêmes lois, et que l'article 24 ne s'applique qu'aux caisses privées pour allocations familiales, les dispositions de l'article 9 ainsi que celles de l'article 13, 4°, du projet sont dépourvues de fondement légal.

.../...

C'est également le cas de l'article 7, alinéas 3, 4 et 5, du projet, qui concerne les majorations de cotisation et les intérêts de retard visés à l'article 97 des lois coordonnées et tend à exclure l'application à la fois de l'alinéa 3 et de l'alinéa 5 de cet article. Il n'est peut être guère logique de transférer à L'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés une partie des majorations de cotisation dues par des employeurs affiliés à la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes, mais la loi n'a établi aucune distinction à cet égard. Il n'appartient pas au Roi de combler les lacunes de la loi et de remédier ainsi à ce que son application peut avoir d'illogique.

L'article 18 du projet dispose que les contestations entre la Caisse spéciale d'allocations familiales et un de ses membres ou une personne à laquelle un avantage octroyé par la Caisse est dû, sont tranchées conformément aux articles 117, 118 et 119 des lois coordonnées. Dans la mesure où elle est applicable aux avantages nouveaux prévus par l'article 5, 4° et 5°, du projet, cette disposition excède les pouvoirs du Roi, puisque celui-ci n'est pas habilité à réglementer en matière d'organisation judiciaire. Il ne possède plus particulièrement, pas le pouvoir d'exclure l'application des règles du droit commun. En tant qu'elle vise uniquement les prestations dues en vertu des lois organiques, elle est parfaitement superflue, les articles précités des mêmes lois étant applicables de plano.

Aux termes de l'article 20 du projet, la Caisse spéciale pour allocations familiales est soumise aux dispositions du chapitre XV des lois coordonnées, à

.../...

l'exception des articles 140, alinéa 3, 141, alinéas 2 et 3, 142, 144, alinéas 2 et 3, 148, 151 et 153, alinéa 2. Sans doute ce chapitre,qui contient les articles 140 à 154,comporte-t-il des dispositions qui ne s'appliquent pas à la Caisse spéciale, tel l'article 140, alinéa 3, qui impose à l'Etat et aux provinces certaines obligations, mais il contient aussi des dispositions générales auxquelles il n'appartient pas au Roi de soustraire cette Caisse.

L'article 21 du projet s'écarte à son tour des règles légales prévues par l'article 68, alinéas 2 et 6, des lois coordonnées. La faculté dont il s'agit étant déjà prévue par la loi, il n'appartient pas au Roi de l'instaurer selon d'autres modalités.

*
* *

Un certain nombre d'autres dispositions du projet sont superflues.

Ainsi qu'il a déjà été observé ci-avant, le fonctionnement et l'organisation de la Caisse spéciale pour allocations familiales sont déjà réglées, à de nombreux égards, soit par la loi du 16 mars 1954, soit par la loi du 25 avril 1963, soit encore par les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Cela étant, il est clair que le projet ne saurait contenir toutes les règles régissant l'organisation et le fonctionnement de la Caisse. Il doit se borner à prévoir

celles qui sont nécessaires et indispensables. Il s'ensuit qu'il y a lieu de renoncer à reproduire ou à rappeler purement et simplement des dispositions légales, comme le font, par exemple, les articles 16 et 19 du projet.

D'ailleurs, un arrêté réglant le fonctionnement et l'organisation d'un établissement public - et cette observation vaut pour tout autre arrêté d'exécution organique ou réglementaire - n'est pas l'endroit où il convient d'insérer des textes qui, en définitive, ne constituent qu'une interprétation déterminée de certaines dispositions légales, cette interprétation fût-elle inattaquable. Ces questions ne doivent pas être réglées par des textes réglementaires. D'autres voies existent à à cet effet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

L'intitulé du projet soumis au Conseil d'Etat est rédigé comme suit :

"Arrêté royal portant institution et organisation de la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes".

La Caisse spéciale ayant été instituée par l'arrêté royal du 31 décembre 1951, il conviendrait d'adopter l'intitulé suivant :

.../...

"Arrêté royal réorganisant la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes".

*
* *

L'alinéa 2 du préambule se réfère à l'avis du comité de gestion de l'établissement. Il convient de rappeler à cet égard, que l'avis du Conseil d'Etat du 11 mars 1960 (L.7018/2) concernant le projet de loi qui est devenu la loi du 25 avril 1963 relative à la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale contient le passage suivant :

"Des renseignements communiqués au Conseil d'Etat, il appert que l'avis du comité de gestion sur tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire sera considéré comme une formalité essentielle. Mention en sera faite dans le préambule des arrêtés " (Doc. parl. Chambre, n°506, 1959-1960, n°1, page 8).

*
* *

L'article ler du projet dispose :

"Il est institué auprès du Ministère de la Prévoyance sociale un établissement public dénommé : "Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes".

Cet établissement peut être nommé en abrégé "Caisse spéciale d'allocations familiales des commun

Ainsi qu'il a été observé à propos de l'intitulé du projet, la Caisse pour allocations familiales a été instituée par l'arrêté royal du 31 décembre 1951. Il ne saurait de toute évidence être question de créer une seconde fois un établissement déjà institué. Le texte de l'article 1er doit dès lors être modifié. Il est proposé, en outre, de fusionner les articles 1er et 2. L'article 1er serait alors rédigé comme suit :

"Article 1er.-

La Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements qui en dépendent et associations de communes, instituée par l'arrêté royal du 31 décembre 1951 et dénommée ci-après : "Caisse spéciale pour allocations familiales des communes", a son siège dans l'agglomération bruxelloise.

Elle peut, avec l'accord du Ministre de la Prévoyance sociale, établir des bureaux régionaux dans d'autres communes".

*

* *

Les articles 3 et 4 du projet, qui ont trait à l'affiliation, sont superflus. Il est évident que la Caisse spéciale pour allocations familiales ne doit pas payer d'allocations familiales lorsque cette obligation incombe à une autre personne, par exemple à l'Etat. L'affiliation étant réglée par la loi, il ne paraît guère souhaitable, d'autre part, que le Roi expose dans un arrêté réglementaire à quels membres du personnel cette affiliation s'applique.

*

* * .../...

L'article 5 est superflu en tant qu'il se borne à rappeler, comme c'est le cas aux 1° et 2°, une mission dévolue à toute caisse pour allocations familiales; il n'est pas non plus nécessaire, au 2° du même article, de reproduire la règle de l'article 18, dernier alinéa, des lois coordonnées.

D'autre part, ainsi qu'il a déjà été observé, l'article en cause est illégal, dans la mesure où il confie des missions nouvelles à la Caisse spéciale pour allocations familiales des communes.

Il peut dès lors être supprimé entièrement.

*

* *

L'article 6 n'est pas indispensable. Dans la mesure où, au 5°, il se réfère à l'article 5, 4° et 5°, il est du reste illégal.

*

* *

L'article 7, alinéas 1er et 2, est superflu, la matière étant réglée à l'article 81 des lois coordonnées.

Les autres dispositions de cet article ont été examinées ci-avant.

*

* *

.../..

N'établissant aucune règle de droit nouvelle, l'article 8 peut, de même, être supprimé sans inconvénient.

*

* *

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'article 9 du projet, qui est relatif aux amendes civiles, doit être omis.

*

* *

Les ressources visées à l'article 10 sont déjà prévues par les lois coordonnées; l'article peut, dès lors, être supprimé sans inconvénient.

*

* *

A l'article 11, alinéa 1er, il convient de dire : "au moyen d'un prélèvement sur les cotisations destinées aux allocations familiales".

L'alinéa 3 doit être supprimé puisqu'il se réfère à l'article 5, 4° et 5°, du projet.

*

* *

Le texte de l'article 13 doit être remanié en fonction des observations ci-dessus.

*

* * .../

A l'alinéa 2 de l'article 14, il convient de dire : "Les allocations payées indûment... ".

*

* *

La rédaction suivante est proposée pour l'article 15 :

"Article 15.-

Le nombre des membres du comité de gestion prévu par l'article 2, alinéa 1er, 2°, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale est de quatorze au total".

*

* *

Il est suggéré de rédiger l'article 17 comme suit

"Article 17.-

Un emploi de fonctionnaire dirigeant adjoint est institué".

*

* *

Ainsi qu'il a été observé ci-avant, il convien de supprimer les articles 16 et 18 à 21.

*

* *

...

Il y aurait lieu d'insérer à la suite de l'article 22 une disposition abrogeant l'article 126, § 1er, 6°, de l'arrêté royal du 14 février 1961 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, qui prévoit l'abrogation des articles 45, 46, 47 et 62 de l'arrêté royal du 31 décembre 1951. Il est vrai que les articles 45, 46 et 47 ont déjà été abrogés par l'article 5 de l'arrêté royal du 6 février 1968. Il vaudrait néanmoins mieux abroger expressément ledit article 126, § 1er, 6°, comme il a été fait antérieurement à l'occasion d'autres projets.

En ce qui concerne cet arrêté royal du 14 février 1961, le Conseil d'Etat croit devoir, une fois encore, attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que le statut général annoncé par l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public n'est toujours pas intervenu. Il paraît hautement souhaitable de combler cette lacune persistante.

De kamer was samengesteld uit

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

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J.DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assessseurs de la section de législation,

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

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

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.F.LEPAGE.

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.