



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.669/1
van 21 juni 2023

avis 73.669/1
du 21 juin 2023

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
wijziging van het besluit van
het Verenigd College van
9 juli 2019 tot vaststelling van
de voorwaarden waaronder
kinderbijslag wordt verleend
ten behoeve van kinderen die
lessen volgen of een opleiding
doorlopen'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'modifiant l'arrêté du Collège
réuni du 9 juillet 2019 fixant
les conditions d'octroi des
allocations familiales au
bénéfice d'enfants qui suivent
des cours ou sont engagés
dans une formation'

Op 22 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van 9 juli 2019 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder kinderbijslag wordt verleend ten behoeve van kinderen die lessen volgen of een opleiding doorlopen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 21 juni 2023.

*

Le 22 mai 2023, 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, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘modifiant l'arrêté du Collège réuni du 9 juillet 2019 fixant les conditions d'octroi des allocations familiales au bénéfice d'enfants qui suivent des cours ou sont engagés dans une formation’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 juin 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 21 juin 2023.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College strekt ertoe met ingang van 1 september 2023 te bepalen in welke vormen van niet-hoger onderwijs die niet door de gemeenschappen zijn ingericht, erkend of gesubsidieerd een kind les moet volgen om recht te geven op de toekenning van de kinderbijslag.

In hoofdzaak bepaalt het ontwerp dat lessen gevolgd in onderwijsinrichtingen of opleidingscentra die door de gemeenschappen zijn opgericht, erkend of gesubsidieerd in aanmerking komen. Daarnaast wordt vastgelegd aan welke voorwaarden onderwijsinrichtingen moeten voldoen die niet opgericht, erkend of gesubsidieerd zijn door de gemeenschappen. Ten slotte wordt verduidelijkt dat ook afstandsonderwijs onder bepaalde voorwaarden in aanmerking wordt genomen. Daartoe wordt artikel 1 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 9 juli 2019 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder kinderbijslag wordt verleend ten behoeve van kinderen die lessen volgen of een opleiding doorlopen’ vervangen.

Naast enkele andere wijzigingen aan het besluit van 9 juli 2019, bevat het ontwerp ook een overgangsregeling voor leerlingen die op dit ogenblik reeds kinderbijslag ontvangen.

2. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 25, § 2, eerste lid, b), van de ordonnantie van 25 april 2019 ‘tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag’, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld. Krachtens artikel 25, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 25 april 2019 kan onder bepaalde voorwaarden aan bepaalde kinderen tot de leeftijd van 25 jaar kinderbijslag worden toegekend, onder meer wanneer die kinderen een opleiding volgen. Krachtens het vermelde artikel 25, § 2, eerste lid, b), bepaalt het Verenigd College de opleidingen die in aanmerking komen.

In het eerste lid van de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 25, § 2, *tweede* lid, van de ordonnantie van 25 april 2019, maar die bepaling biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Geen enkele bepaling van het ontwerp brengt immers wijzigingen aan in artikel 12 van het besluit van 9 juli 2019 dat betrekking heeft op de winstgevende activiteiten die het recht op kinderbijslag doen ophouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Zoals blijkt uit de bespreking van de rechtsgrond schrappen men in het eerste lid van de aanhef de woorden “, en tweede lid”.

Artikel 1

4. Het ontworpen artikel 1, tweede lid, 1°, van het besluit van 9 juli 2019 stelt als voorwaarde dat de onderwijsinrichting die niet ingericht, erkend of gesubsidieerd is door een van de gemeenschappen, een rechtspersoon moet zijn.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Un établissement qui est reconnu offre la garantie que les cours dispensés sont donnés dans le cadre d’un enseignement qui répond à des critères réglementés. La situation est différente lorsque les cours sont donnés dans un établissement non reconnu.

Compte tenu de cette différence, le Collège réuni a déterminé des conditions d’octroi qui diffèrent selon que l’enfant suit des cours dans le cadre d’un enseignement réglementé ou suit des cours dans un établissement non reconnu.

Le critère selon lequel l’établissement non reconnu doit être une personne morale est l’un des critères sélectifs qui permet d’assurer que les cours sont donnés dans un certain cadre administratif et didactique; il se justifie donc par la différence qui existe entre un enseignement reconnu ou non.

Pour cette raison, selon nous, ce critère est adéquat en raison de l’objectif poursuivi.”

Het doel van de voorwaarde bestaat er volgens de gemachtigde dus in om na te gaan of de lessen worden gegeven binnen een zeker administratief en didactisch kader. Er kan evenwel getwijfeld worden aan de pertinentie van de voorwaarde. Het louter hebben van rechtspersoonlijkheid houdt immers geen garantie in dat de instelling op een administratieve en didactisch afdoende wijze wordt gerund. Bovendien lijken de andere opgelegde voorwaarden voldoende andere parameters te omvatten waaruit de deugdelijkheid van het administratieve en didactische kader kan worden afgeleid (de voorwaarden 2°, 5°, 6° en 7°).

Artikel 3 (eerste maal)¹

5.1. Door de invoeging van de woorden “of de Franse Gemeenschapscommissie” zal artikel 3 van het besluit van 9 juli 2019 voortaan als volgt luiden:

“De kinderbijslag wordt ook toegekend voor het kind dat niet meer leerplichtig is en dat een van de types deeltijds gewoon of buitengewoon secundair onderwijs volgt, ingericht volgens de voorwaarden bepaald door de Gemeenschappen *of de Franse Gemeenschapscommissie*, of, onverminderd de toepassing van artikel 25, § 2, eerste lid, *a*), van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, een erkende opleiding bedoeld in artikel 2 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.”

¹ Het ontwerp bevat twee artikelen 3. Het tweede artikel 3 dient te worden omgevormd tot een artikel 4 en de bestaande artikelen 4, 5 en 6 tot de artikelen 5, 6 en 7.

Met die toevoeging wordt de indruk gewekt dat de Franse Gemeenschapscommissie naast de gemeenschappen kan bepalen volgens welke voorwaarden deeltijds onderwijs kan worden ingericht. De vraag rijst in welke mate de Franse Gemeenschapscommissie dergelijke voorwaarden kan vaststellen.

5.2. Krachtens artikel 136 van de Grondwet en artikel 64 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ is de Franse Gemeenschapscommissie weliswaar inrichtende macht van onderwijsinstellingen en krachtens artikel 136 van de Grondwet en artikel 65 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 kan de Franse Gemeenschapscommissie de verordeningenbevoegdheden uitoefenen die haar zijn overgedragen door het Parlement van de Franse Gemeenschap. Daarnaast werden aan de Franse Gemeenschapscommissie krachtens artikel 138 van de Grondwet en de decreten van 3, 4 en 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région wallonne’ bevoegdheden als “decreetgever” overgedragen, enerzijds op onderwijsvlak nl. in het kader van het leerlingenvervoer en het beheer van de onderwijsinfrastructuur, en anderzijds met betrekking tot het alternerend leren (artikel 4, 17°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

In het kader van deze aangelegenheden lijkt de Franse Gemeenschapscommissie geen voorwaarden van decretale aard te kunnen bepalen voor onderwijsinstellingen die deeltijds gewoon of buitengewoon secundair onderwijs inrichten. De door de Franse Gemeenschapscommissie opgerichte onderwijsinstellingen moeten zich immers richten naar de voorwaarden die zijn bepaald door of krachtens de decreten van de Franse Gemeenschap.

5.3. Gevraagd naar de precieze bedoeling die achter de ingevoegde bewoordingen schuilt, verklaarde de gemachtigde:

“L’article 3 se réfère à l’enseignement à horaire réduit qui vise la formation en alternance. Pour établir le droit aux allocations familiales, les contrats d’alternance tombent sous l’application de cet article. Dans la mesure où la Cocof est compétente pour réglementer certains aspects de cette matière, nous pensons qu’il est nécessaire de se référer de cette manière à la Cocof dans cet article.”

5.4. Uit artikel 1, 2°, van het kaderakkoord tot samenwerking van 24 oktober 2008, gesloten tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘relatif à la formation en alternance’, blijkt dat een “formation en alternance” (“alternerende opleiding”), niet enkel door onderwijsinstellingen, *in casu* elk “centre d’éducation et de formation en alternance”, kan worden aangeboden, maar ook door “l’Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME)” en “le Service Formation P.M.E. créé au sein des Services du collège de la Commission communautaire française (SFPME)”. Deze laatste zijn geen onderwijsinstellingen.² In elk geval is de Raad van State geen regelgeving bekend waarin de Franse

² Zie in dat verband adv.RvS 61.004/2 van 20 maart 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juni 2018 ‘portant sur la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l’État en matière d’enseignement en alternance’, *Parl.St. Fr.Parl.* 2017-18, nr. 632/1, opmerking 2, waarin het bevoegdheidsrechtelijke onderscheid tussen onderwijs en alternerende opleiding in herinnering wordt gebracht.

Gemeenschapscommissie bijkomende voorwaarden vaststelt voor de inrichting van deeltijds gewoon of buitengewoon secundair onderwijs of voor de inrichting van alternerend secundair onderwijs (“enseignement secondaire en alternance”).

5.5. Als het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat ook de deeltijdse vorming die in de vormingscentra van SFPME (of IFAPME) wordt verstrekt in aanmerking wordt genomen, volstaat de gedane toevoeging niet en dient het bestaande artikel 3 op een meer grondige wijze te worden aangepast zodat duidelijk wordt dat naast het volgen van lessen in de betrokken onderwijsinstellingen ook het volgen van lessen bij andere aanbieders van alternerende opleidingen in aanmerking komt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door te verwijzen naar de vorming die wordt aangeboden door alle aanbieders van alternerende opleidingen (waaronder onderwijsinstellingen) die zijn bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 24 oktober 2008.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté du Collège réuni, soumis pour avis, a pour objet de déterminer, à partir du 1^{er} septembre 2023, les formes d'enseignement non supérieur qui ne sont pas organisées, reconnues ou subventionnées par les communautés dans lesquelles un enfant doit suivre des cours pour avoir droit à l'octroi des allocations familiales.

Le projet prévoit principalement que les cours suivis dans des établissements d'enseignement ou des centres de formation organisés, reconnus ou subventionnés par les communautés entrent en considération. En outre, il fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les établissements d'enseignement qui ne sont pas organisés, reconnus ou subventionnés par les communautés. Enfin, il précise que l'enseignement à distance entre également en ligne de compte sous certaines conditions. À cet effet, l'article 1^{er} de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 9 juillet 2019 'fixant les conditions d'octroi des allocations familiales au bénéfice d'enfants qui suivent des cours ou sont engagés dans une formation' est remplacé.

Outre quelques autres modifications apportées à l'arrêté du 9 juillet 2019, le projet contient également un régime transitoire pour les élèves qui bénéficient déjà à l'heure actuelle d'allocations familiales.

2. Le fondement juridique du projet est procuré par l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, b), de l'ordonnance du 25 avril 2019 'régulant l'octroi des prestations familiales', visé au premier alinéa du préambule. En vertu de l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 25 avril 2019, les allocations familiales peuvent, sous certaines conditions, être accordées à certains enfants jusqu'à l'âge de 25 ans, notamment lorsque ces enfants suivent une formation. Selon l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, b), précité, le Collège réuni détermine les formations à prendre en considération.

Le premier alinéa du préambule mentionne également l'article 25, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, mais cette disposition ne procure pas de fondement juridique au projet. En effet, aucune disposition du projet ne modifie l'article 12 de l'arrêté du 9 juillet 2019, qui concerne les activités lucratives qui font obstacle au droit aux allocations familiales.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Ainsi qu'il ressort de l'examen du fondement juridique, on supprimera, au premier alinéa du préambule, les mots « , et 2 ».

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, en projet, de l'arrêté du 9 juillet 2019 pose comme condition que l'établissement d'enseignement qui n'est pas reconnu, organisé ou subventionné par l'une des Communautés soit une personne morale.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Un établissement qui est reconnu offre la garantie que les cours dispensés sont donnés dans le cadre d'un enseignement qui répond à des critères réglementés. La situation est différente lorsque les cours sont donnés dans un établissement non reconnu.

Compte tenu de cette différence, le Collège réuni a déterminé des conditions d'octroi qui diffèrent selon que l'enfant suit des cours dans le cadre d'un enseignement réglementé ou suit des cours dans un établissement non reconnu.

Le critère selon lequel l'établissement non reconnu doit être une personne morale est l'un des critères sélectifs qui permet d'assurer que les cours sont donnés dans un certain cadre administratif et didactique; il se justifie donc par la différence qui existe entre un enseignement reconnu ou non.

Pour cette raison, selon nous, ce critère est adéquat en raison de l'objectif poursuivi ».

Selon le délégué, le but de la condition consiste donc à vérifier si les cours sont donnés dans un certain cadre administratif et didactique. Des doutes peuvent toutefois être émis quant à la pertinence de cette condition. Le simple fait d'avoir la personnalité juridique ne garantit en effet aucunement que l'établissement est dirigé de manière adéquate d'un point de vue administratif et didactique. En outre, les autres conditions imposées semblent contenir suffisamment de paramètres permettant de déduire l'adéquation du cadre administratif et didactique (les conditions 2°, 5°, 6° et 7°).

Article 3 (première occurrence)¹

5.1. Consécutivement à l'insertion des mots « ou la Commission communautaire française », l'article 3 de l'arrêté du 9 juillet 2019 s'énoncera dorénavant comme suit :

« Les allocations familiales sont également octroyées en faveur de l'enfant qui, n'étant plus soumis à l'obligation scolaire, suit, soit un des types d'enseignement secondaire à horaire réduit, ordinaire ou spécial, tels qu'organisés aux conditions fixées par les communautés *ou la Commission communautaire française*, soit, sans préjudice de l'application de l'article 25, § 2, 1^{er} alinéa [lire : alinéa 1^{er}], a), de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, une formation reconnue visée à l'article 2 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire ».

Cet ajout donne à penser que la Commission communautaire française peut, parallèlement aux communautés, fixer les conditions selon lesquelles l'enseignement à horaire réduit peut être organisé. La question se pose de savoir dans quelle mesure la Commission communautaire française peut fixer de telles conditions.

5.2. En vertu de l'article 136 de la Constitution et de l'article 64 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', la Commission communautaire française est certes pouvoir organisateur des établissements d'enseignement et peut, en vertu de l'article 136 de la Constitution et de l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, exercer les compétences

¹ Le projet contient deux articles 3. Le deuxième article 3 doit être refondu en un article 4 et les articles 4, 5 et 6 existants en les articles 5, 6 et 7.

réglementaires qui lui sont déléguées par le Parlement de la Communauté française. Par ailleurs, en vertu de l'article 138 de la Constitution et des décrets des 3, 4 et 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région wallonne', des compétences de « législateur décréteur », d'une part en matière d'enseignement, à savoir dans le cadre du transport scolaire et de la gestion des infrastructures d'enseignement, et d'autre part en ce qui concerne les formations en alternance (article 4, 17°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') ont été transférées à la Commission communautaire française.

Dans le cadre de ces matières, la Commission communautaire française ne semble pas pouvoir fixer de conditions de nature décrétoires pour les établissements d'enseignement organisant un enseignement à horaire réduit ordinaire ou spécial. Les établissements d'enseignement créés par la Commission communautaire française doivent en effet se conformer aux conditions fixées par les décrets de la Communauté française ou en vertu de ceux-ci.

5.3. À la question de savoir quelle intention se cache précisément derrière les termes insérés, le délégué a déclaré :

« L'article 3 se réfère à l'enseignement à horaire réduit qui vise la formation en alternance. Pour établir le droit aux allocations familiales, les contrats d'alternance tombent sous l'application de cet article. Dans la mesure où la Cocof est compétente pour réglementer certains aspects de cette matière, nous pensons qu'il est nécessaire de se référer de cette manière à la Cocof dans cet article ».

5.4. Il ressort de l'article 1^{er}, 2°, de l'accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, 'relatif à la formation en alternance' qu'une « formation en alternance » (« alternerende opleiding ») peut être proposée non seulement par des établissements d'enseignement, en l'occurrence tout « centre d'éducation et de formation en alternance », mais aussi par « l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME) » et « le Service Formation P.M.E. créé au sein des Services du collège de la Commission communautaire française (SFPME) ». Ces derniers ne sont pas des établissements d'enseignement². En tout état de cause, le Conseil d'État n'a pas connaissance d'une réglementation dans laquelle la Commission communautaire française fixerait des conditions supplémentaires pour l'organisation d'un enseignement secondaire à horaire réduit ordinaire ou spécial ou pour l'organisation d'un enseignement secondaire en alternance (« alternerend secundair onderwijs »).

5.5. Si l'intention des auteurs du projet est que la formation à horaire réduit dispensée dans les centres de formation du SFPME (ou de l'IFAPME) soit également prise en considération, l'ajout effectué ne suffit pas et l'article 3 existant doit être adapté plus en profondeur afin de faire apparaître clairement que, outre les cours suivis dans les établissements d'enseignement concernés,

² Voir à cet égard l'avis C.E. 61.004/2 du 20 mars 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juin 2018 'portant sur la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État en matière d'enseignement en alternance', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-18, n° 632/1, observation 2, qui rappelle la distinction sur le plan de la répartition des compétences entre l'enseignement et la formation en alternance.

les cours suivis auprès d'autres organisateurs entrent aussi en ligne de compte. On pourrait par exemple faire référence à la formation proposée par tous les organisateurs de formations en alternance (dont des établissements d'enseignement) visés dans l'accord de coopération du 24 octobre 2008.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME