



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.277/1-2-3-4
du 13 décembre 2024

advies 77.277/1-2-3-4
van 13 december 2024

sur

over

une proposition de
décret-programme 2024 (II) de
la Communauté
germanophone

een voorstel van
programmadedcreet 2024 (II)
van de Duitstalige
Gemeenschap

(*Doc.parl.*, Parl. D. Gem.,
2024-25, n° 38/1)

(*Parl.St.* D.Parl. 2024-2025,
nr. 38/1)

Le 6 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Parlement de la Communauté germanophone à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de décret-programme 2024 (II)', (*Doc. parl.*, Parl. D. Gem, 2024-25, n° 38/1).

Les chapitres 1^{er}, section 2, et 5 ont été examinés par la première chambre le 10 décembre 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

Les chapitres 2, 3, section 2, 4 et 5 ont été examinés par la deuxième chambre le 11 décembre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

Les chapitres 1^{er}, section 1^{ère}, et 5 ont été examinée par la troisième chambre le 10 décembre 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

Les chapitres 3, section 1^{ère}, et 5 ont été examinés par la quatrième chambre le 11 décembre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2024.

*

Op 6 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van programmadecreet 2024 (II), (*Parl.St.*, D.Parl. 2024-2025, nr. 38/1).

De hoofdstukken 1, afdeling 2, en 5 zijn door de eerste kamer onderzocht op 10 december 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De hoofdstukken 2, 3, afdeling 2, 4 en 5 zijn door de tweede kamer onderzocht op 11 december 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De hoofdstukken 1, afdeling 1, en 5 zijn door de derde kamer onderzocht op 10 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De hoofdstukken 3, afdeling 1, en 5 zijn door de vierde kamer onderzocht op 11 december 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2024.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de voorgestelde regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“dass die dort enthaltenen Bestimmungen zum 1. Januar 2025 in Kraft treten müssen. Das Auslaufen der 30-Tages-Frist in Anwendung von Artikel 84 §1 Absatz 1 Nummer 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vom 12. Januar 1973 hatte zur Folge, dass das Programmdekret erst im Januar 2025 verabschiedet werden kann.”

Voor elk van de bepalingen van het voorstel wordt een meer specifieke motivering weergegeven in een bijlage bij de adviesaanvraag.

1.1. Au regard la motivation de l’urgence figurant dans la lettre portant la demande d’avis pour ce qui concerne les articles 5 à 12 de la proposition ¹, l’urgence ne peut être admise que pour des mesures qui sont manifestement nécessaires dans le cadre de la réalisation des objectifs budgétaires et qui ne peuvent souffrir aucun atermoiement ².

Ne sont dès lors pas recevables au regard de cette motivation de l’urgence :

– l’article 5 de la proposition, pour ce qui concerne l’article 2.1, seconde phrase, en projet, dès lors qu’il porte sur l’année 2031 ;

– les articles 6, 2°, 9, 11, 2°, et 12 de la proposition en tant que les modifications envisagées s’appliquent au-delà de l’année budgétaire 2025.

1.2. Pour ce qui concerne les articles 19 à 27 de la proposition, la demande d’avis invoque la nécessité de transposer deux directives européennes (la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 ‘relative à la mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d’origine ethnique’ et la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 ‘relative à des salaires minimaux adéquats

¹ Laquelle renvoie notamment à la motivation de l’urgence relative aux articles 1^{er} à 3 de la proposition.

² Voir en ce sens notamment l’avis 77.160/2-4 donné le 4 novembre 2024 sur un avant-projet de décret-programme de la Communauté française « portant diverses dispositions relatives à l’Enseignement, aux bâtiments scolaires, à la Recherche et à la culture », *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2024-2025, n° 34/1, pp. 88-89.

dans l'Union européenne') dont le délai de transposition est expiré et ceci afin de prévenir les éventuelles violations de ces directives.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, il est certes de la responsabilité de la Belgique de transposer les directives européennes dans les délais et de manière adéquate. Cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse toujours recourir au délai de cinq jours ouvrables pour une demande d'avis concernant la transposition tardive d'une directive. Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État') ne pourrait pas suffire, par exemple si la Commission européenne a mis la Belgique en demeure et a annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice si la transposition n'est pas effectuée avant une date proche ³.

Par conséquent, la demande d'avis est également irrecevable pour ce qui concerne les articles 19 à 27 de la proposition.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond⁴, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

Voor sommige bepalingen van het voorstel zouden adviesverplichtingen van toepassing zijn als ze deel zouden uitmaken van een voorontwerp van decreet dat uitgaat van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap. Die adviesverplichtingen gelden evenwel niet voor voorstellen van decreet en dus ook niet voor het onderhavige voorstel.

Dit neemt niet weg dat de betrokken adviesverplichtingen voor voorontwerpen van decreet zouden worden uitgehold indien substantiële wijzigingen of nieuwe regelingen worden ingevoerd bij een voorstel van decreet, zonder dat de betrokken adviezen worden ingewonnen. Ook indien dat hier niet het geval lijkt te zijn, wijst de Raad van State erop dat ook de voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap de bevoegde adviesraden kan raadplegen indien de betrokken adviesregeling dat toelaat en indien het Parlement dat wenselijk acht.

³ Voir notamment l'avis 74.126/2/V donné le 19 juillet 2023 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public ».

⁴ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1 – PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN

Afdeling 1 – Ouderen

Artikel 1

1. De voorgestelde wijziging van het decreet van 27 juni 2022 ‘über das Pflegegeld für Senioren’ komt erop neer dat de indexering van de verschillende uitkeringen in het kader van dat decreet wordt opgeschort voor de jaren 2025 en 2026.

Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.⁵ De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁶

2. In dit geval wordt de keuze voor deze tijdelijke opschorting van de indexering in de toelichting bij het voorstel verantwoord als volgt:

“Infolge der Vorgaben der Europäischen Kommission zu den erforderlichen belgischen Sparanstrengungen bezüglich der öffentlichen Ausgaben muss sich auch die Deutschsprachige Gemeinschaft an diesem gemeinsamen Kraftakt des Föderalstaates, der Regionen und der Gemeinschaften Belgiens beteiligen.

Eine der in diesem Kontext erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts ist die Aussetzung der Indexierung des Pflegegeldes für Senioren für die Jahre 2025 und 2026.”

Afgezien van de vraag of de voorgestelde opschorting van de indexering daadwerkelijk als een aanzienlijke achteruitgang kan worden beschouwd van het bestaande beschermingsniveau,⁷ moet worden vastgesteld dat het Grondwettelijk Hof aanneemt dat het nastreven van budgettaire motieven zoals de financiële houdbaarheid van een bepaald systeem van

⁵ Zie bijvoorbeeld: GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; GwH 7 november 2024, nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

⁶ GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.5.

⁷ De opschorting van de indexering voor de jaren 2025 en 2026 neemt immers niet weg dat de indexering vanaf 2027 wordt hervat waarbij ook de evolutie van de index in 2025 en 2026 in rekening wordt gebracht.

sociale uitkeringen kan worden aanvaard als een legitieme doelstelling⁸ en dat het niet aan het Hof toekomt om zijn beoordeling van de economische situatie en van de middelen die moeten worden aangewend voor het bereiken van die doelstelling, namelijk een beperking van de overheidsuitgaven, in de plaats te stellen van het oordeel van de bevoegde wetgever.⁹ Het Hof heeft op grond hiervan geoordeeld dat een maatregel die leidde tot de blokkering en de sprong van de index van bepaalde sociale uitkeringen kon worden verantwoord door, onder meer, budgettaire doelstellingen.¹⁰ Uit de rechtspraak van het Hof kan wel worden afgeleid dat moet kunnen worden aangetoond dat maatregelen die budgettaire doelstellingen nastreefden, toelaten het nagestreefde budgettaire evenwicht te bereiken.¹¹

Ofschoon uit artikel 23 van de Grondwet geen formele motiveringsverplichting kan worden afgeleid in hoofde van de decreetgever,¹² is het in het licht van het voorgaande dan ook raadzaam om bij de verdere parlementaire bespreking van het voor advies voorgelegde voorstel de tijdelijke niet-indexering op een meer uitvoerige wijze te verantwoorden en om uiteen te zetten in welke mate de ontworpen regeling bijdraagt tot de “Sicherung des Haushaltsgleichgewichts”.

Afdeling 2 – Gezin

Artikel 2

1.1. Artikel 2 van het voorstel strekt tot het wijzigen van artikel 16 van het decreet van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’ en beoogt met ingang van 1 januari 2025 het recht op de jaarlijkse bijslag af te schaffen voor de meeste kinderen die recht hebben op de basiskinderbijslag, met name voor de kinderen die geen recht hebben op de maandelijkse sociale bijslag of de maandelijkse bijslag voor kinderen met een beperking.

1.2.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op gezinsbijlagen (artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet).

Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op gezinsbijlagen een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau

⁸ GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.21 (gelezen in samenhang met B.14.1-B.14.2); GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.2.2.

⁹ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.2.

¹⁰ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.3.

¹¹ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.7.1-B.9.8; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.1-B.11.5.

¹² Cass 9 december 2024, S.19.0062.F/1.

dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.¹³⁻¹⁴

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de nadere regels van de gezinsbijslagen. Zij verbiedt hem om maatregelen aan te nemen die, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.¹⁵

Het inschrijven van het recht op gezinsbijslagen in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet is bedoeld om te verhinderen dat een eventuele aanzienlijke vermindering van het recht op gezinsbijslag zou kunnen worden verantwoord door een verwijzing naar een compensatie door andere maatregelen op het vlak van sociale zekerheid of inkomensbeleid, “behalve als die maatregelen specifiek gericht zijn op de last die de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen inhouden voor de gezinnen”^{16, 17}.

1.2.2. In de toelichting bij het voorstel wordt de afschaffing van de jaarlijkse bijslag zeer uitvoerig verantwoord in het licht van de hierboven in herinnering gebrachte *standstill*-verplichting. Die verantwoording wordt in de toelichting bij wijze van besluit als volgt samengevat:

“Schließlich lässt sich aus dem Vorstehenden ableiten, dass die Streichung des Jahreszuschlags in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel, nämlich der Sicherstellung der finanziellen Tragfähigkeit des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft, steht. Es handelt sich um eine Maßnahme, die bereits im Vorfeld durch andere Maßnahmen kompensiert wurde (siehe unter A). Des Weiteren werden die durch Armut gefährdeten Bevölkerungsgruppen nicht von der Maßnahme getroffen. Hierdurch wird die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts, und somit die uneingeschränkte Gewährung der übrigen Leistungen des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen, ermöglicht. Die sich aus der Streichung des Jahreszuschlags ergebenden Einschnitte sind als eher moderat und demnach als angemessen für die hierüber beschriebene Zielsetzung zu werten.”

¹³ GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.2. Zie ook reeds GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.1; adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘über die Familienleistungen’ *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, opmerking 15.2.

¹⁴ In de in vorige voetnoot aangehaalde arresten werd gesteld dat de *standstill*-verplichting inzake het recht op gezinsbijslagen eraan in de weg staat dat het beschermingsniveau in een aanzienlijke mate vermindert zonder “dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”. In de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, weliswaar telkens met betrekking tot de andere rechten genoemd in artikel 23, derde lid, van de Grondwet, wordt evenwel gewag gemaakt van een “redelijke verantwoording”: zie o.m. GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 24 oktober 2024, nr. 111/2024, B.6.3; GwH 30 mei 2024, nr. 60/2024, B.10.1. Er is geen reden om aan te nemen dat de *standstill*-verplichting inzake het recht op gezinsbijslagen op een andere wijze zou moeten worden beoordeeld.

¹⁵ M.b.t. het recht op gezinsbijslagen: GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.2; zie ook adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 15.2.

¹⁶ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2240/1, 2.

¹⁷ GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.3. Zie ook reeds adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 15.2.

Aangenomen lijkt te kunnen worden dat de afschaffing van de jaarlijkse bijslag wordt verantwoord enerzijds door welbepaalde maatregelen die reeds zijn genomen op andere terreinen, maar die specifiek gericht zijn op het verlichten van de last die welbepaalde kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen inhouden voor de gezinnen en anderzijds door budgettaire motieven en dat die afschaffing geen onevenredige gevolgen heeft gelet op de beperkte impact op de globaal verworven kinderbijslag van de kinderen (en hun gezinnen) enerzijds en de milderende maatregelen ten aanzien van de zogenaamde precare gezinnen anderzijds.

1.3.1. Evenwel moet worden vastgesteld dat die milderende maatregelen ertoe leiden dat twee categorieën van kinderen (en hun gezinnen) (voortaan) verschillend worden behandeld, met name enerzijds de kinderen (en hun gezinnen) die naast het recht op de basiskinderbijslag recht hebben op de sociale bijslag of de bijslag voor kinderen met een beperking en anderzijds alle andere kinderen (en hun gezinnen) die recht hebben op de basiskinderbijslag. Alleen de eerste categorie heeft (nog) recht op de jaarlijkse bijslag.

1.3.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁸

1.3.3. In de toelichting wordt de hierboven geschetste verschillende behandeling niet verantwoord. De toelichting beperkt er zich immers toe aan te stippen dat “[v]oor precare gezinnen, d.w.z. gezinnen die recht hebben op de sociale bijslag, en gezinnen die door de beperking van hun kind hogere uitgaven hebben, (...) de jaarlijkse bijslag helemaal niet [wordt] geschrapt”. Er wordt evenwel niet aangegeven waarom de jaarlijkse bijslag, die volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’ bedoeld is om gezinnen te ondersteunen voor de bijzondere schoolkosten bij het begin van het schooljaar,¹⁹ voor de betrokken categorie van kinderen wordt behouden, terwijl de compenserende maatregelen inzake schoolkosten en kinderopvangkosten die in het recente verleden door de Duitstalige Gemeenschap zijn genomen, ook gelden voor deze kinderen. Wat de kinderopvangkosten betreft, wordt de categorie van kinderen die recht hebben op een sociale toeslag overigens verhoudingsgewijs zelfs meer gecompenseerd omdat de kinderopvang voor de laagste inkomenscategorie volledig gratis wordt. Weliswaar mag worden aangenomen dat gezinnen met een laag inkomen bijkomende ondersteuning nodig hebben en dat gezinnen met kinderen met een beperking bijkomende kosten hebben als gevolg van die beperking, maar daarvoor wordt hen

¹⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. i.v.m. het recht op gezinsbijslagen: GwH 19 januari 2023, nr. 7/2023, B.8; GwH 19 september 2024, nr. 95/2024, B.6.2.

¹⁹ *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 4 en 11 : « Zum Schuljahresbeginn entstehen für die Familien besondere Kosten. Als Unterstützung erhält jedes Kind einen Jahreszuschlag. » en « Der vorgesehene Jahreszuschlag wird als Unterstützung bei den speziellen Kosten zum Schuljahresbeginn gewährt. Andere Kosten werden durch den Basisbetrag, d. h. ohne zusätzlichen Zuschlag, unterstützt. »

precies respectievelijk de sociale bijslag en de bijslag voor kinderen met een beperking toegekend.²⁰

De indieners van het voorstel tonen niet aan dat kinderen die recht hebben op de sociale bijslag en de bijslag voor kinderen met een beperking bij het begin van het schooljaar worden getroffen door kosten die andere kinderen niet hebben waarvoor ze gecompenseerd moeten worden. Met andere woorden, vooralsnog tonen de indieners van het voorstel niet aan dat het verschil in behandeling pertinent is in het licht van de doelstelling die met de jaarlijkse bijslag wordt nagestreefd. Zij doen er dan ook goed aan om tijdens de parlementaire behandeling passend te verantwoorden in hoeverre het bestaan van bijkomende schoolkosten bij het begin van het schooljaar voor de betrokken categorie van kinderen zodanig verschilt van de bijkomende schoolkosten die andere kinderen hebben bij het begin van het schooljaar, dat dit het toekennen van een jaarlijkse bijslag ter compensatie van deze kosten rechtvaardigt. Desgevallend moet worden aangetoond dat voortaan met de toekenning van de jaarlijkse bijslag een andere doelstelling wordt nagestreefd dan de oorspronkelijke doelstelling, in welk licht de voorgestelde maatregel passend kan worden verantwoord.

Artikel 3

1.1. De voorgestelde wijziging van het decreet van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’ komt erop neer dat de indexering van het basisbedrag van de kinderbijslag en de verschillende bijslagen in het kader van dat decreet wordt opgeschort voor de jaren 2025 en 2026.

1.2.1. Die opschorting moet ook worden beoordeeld in het licht van de hierboven geschetste *standstill*-verplichting inzake het recht op gezinsbijslagen.

1.2.2. In dit geval wordt de keuze voor deze tijdelijke opschorting van de indexering in de toelichting bij het voorstel verantwoord als volgt:

“Infolge der Vorgaben der Europäischen Kommission zu den erforderlichen belgischen Sparanstrengungen bezüglich der öffentlichen Ausgaben muss sich auch die Deutschsprachige Gemeinschaft an diesem gemeinsamen Kraftakt des Föderalstaates, der Regionen und der Gemeinschaften Belgiens beteiligen.

Eine der in diesem Kontext erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts ist die Aussetzung der Indexierung des Familienleistungen für die Jahre 2025 und 2026.”

²⁰ *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 4 en 5.

1.2.3. Afgezien van de vraag of de voorgestelde opschorting van de indexering daadwerkelijk als een aanzienlijke achteruitgang kan worden beschouwd van het bestaande beschermingsniveau,²¹ moet worden vastgesteld dat het Grondwettelijk Hof aanneemt dat het nastreven van budgettaire motieven zoals de financiële houdbaarheid van een bepaald systeem van sociale uitkeringen kan worden aanvaard als een legitieme doelstelling²² en dat het niet aan het Hof toekomt om zijn beoordeling van de economische situatie en van de middelen die moeten worden aangewend voor het bereiken van die doelstelling, namelijk een beperking van de overheidsuitgaven, in de plaats te stellen van het oordeel van de bevoegde wetgever.²³ Het Hof heeft op grond hiervan geoordeeld dat een maatregel die leidde tot de blokkering en de sprong van de index van bepaalde sociale uitkeringen kon worden verantwoord door, onder meer, budgettaire doelstellingen.²⁴ Uit de rechtspraak van het Hof kan wel worden afgeleid dat moet kunnen worden aangetoond dat maatregelen die budgettaire doelstellingen nastreefden, toelaten het nagestreefde budgettaire evenwicht te bereiken.²⁵

Ofschoon uit artikel 23 van de Grondwet geen formele motiveringsverplichting kan worden afgeleid in hoofde van de decreetgever,²⁶ is het in het licht van het voorgaande dan ook raadzaam om bij de verdere parlementaire bespreking van het voor advies voorgelegde voorstel de tijdelijke niet-indexering op een meer uitvoerige wijze te verantwoorden en om uiteen te zetten in welke mate de ontworpen regeling bijdraagt tot de “Sicherung des Haushaltsgleichgewichts”.

CHAPITRE 2 – SERVICES PUBLICS ET ENSEIGNEMENT

L'article 4 de la proposition tend à supprimer ²⁷ le paiement de la partie variable de la prime de fin d'année pour tous les membres du personnel du secteur public et de l'enseignement à partir de l'année 2025.

L'article 23 de la Constitution, en son alinéa 3, 1^o, range parmi les droits économiques, sociaux et culturels qu'il consacre « le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ». La suppression envisagée, par la réduction de la rémunération qu'elle emporte pour tous les membres du personnel du secteur public et de l'enseignement de la Communauté germanophone, réduit donc le degré de protection du droit à une rémunération équitable ²⁸.

²¹ De opschorting van de indexering voor de jaren 2025 en 2026 neemt immers niet weg dat de indexering vanaf 2027 wordt hervat waarbij ook de evolutie van de index in 2025 en 2026 in rekening wordt gebracht.

²² GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.21 (gelezen in samenhang met B.14.1-B.14.2); GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.2.2.

²³ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.2.

²⁴ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.3.

²⁵ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.7.1-B.9.8; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.1-B.11.5.

²⁶ Cass 9 december 2024, S.19.0062.F/1.

²⁷ Selon le commentaire de l'article 4, le paiement de la partie variable de la prime de fin d'année sera « suspendu » à partir de l'année 2025.

²⁸ Voir C.C., 14 novembre 2024, n° 127/2024, B.20.1 à B.20.6 ; C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.14.1.1 à B.18., pour des situations où la Cour a analysé des mesures comme constituant un recul dans la protection de ce droit.

Or, l'article 23 de la Constitution « contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable »²⁹.

En outre, la Cour constitutionnelle considère :

« B.22.3. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par une 'rémunération équitable'. Il ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale. Il impose au législateur compétent de garantir ces deux droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de 'mener une vie conforme à la dignité humaine'.

B.22.4. Les développements de la proposition de révision de la Constitution, qui a conduit à l'insertion, dans le titre II de celle-ci, de l'article 23 (numéroté 24*bis* à l'époque) exposent, au sujet du droit à une juste rémunération :

'Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine.

[...]

Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. À côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux.

La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille' (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16) »³⁰.

Le commentaire de l'article 4 de la proposition se limite à préciser que le paiement de la partie variable de la prime de fin d'année est suspendu « afin de respecter strictement la discipline budgétaire et dans le contexte des efforts d'économie nécessaires suite à la procédure de déficit excessif engagée par la Commission européenne à l'encontre de la Belgique ».

Or, le dispositif de la proposition supprime définitivement la partie variable de la prime pour l'avenir ; et cette partie variable, s'élevant à 2,5 % de la rémunération annuelle brute³¹, semble constituer dans la grande majorité des situations la partie la plus importante de la prime. À l'instar de ce qui figure dans le commentaire des articles 2 et 13 de la proposition, le législateur doit dès lors être en mesure de justifier cette mesure au regard de l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, ce qui n'est manifestement pas le cas à ce stade. En effet, une référence à la volonté des auteurs de la proposition de respecter « strictement » la « discipline

²⁹ Voir dernièrement C.C., 11 avril 2024, n° 44/2024, B.13.1. Notamment sur le caractère significatif du recul, voir, H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de *standstill* déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté*, 2022, pp. 113-147 ; D. DUMONT et I. HACHEZ, « Le principe de *standstill* redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *J.T.*, 2024/1, pp. 2-15 ; Liège, 27 septembre 2016 (2015/RG/411), inédit, cité par Ch. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, la Charte, 2024, p. 866.

³⁰ C.C., 24 octobre 2019, n° 148/2019. Voir également C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B15.1 à B.15.3, et C.C., 28 septembre 2017, 104/2017, B.31.2 à B.31.4.

³¹ Article 5, § 2, 2°, de l'arrêté royal du 23 octobre 1979 'accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public'.

budgétaire » dans un contexte de déficit excessif au sens du droit de l'Union européenne ne rend nullement compte à elle seule du caractère adéquat et proportionné de la mesure envisagée.

CHAPITRE 3 – MATIÈRES RÉGIONALES TRANSFÉRÉES

Section 1^{ère} – Pouvoirs locaux

Cette section n'appelle aucune observation.

Section 2 – Logement

Dans l'article 17 de la proposition, il convient de remplacer les mots « Par dérogation à l'article 210 » et les mots « Par dérogation à l'article 211 » respectivement par les mots « Par dérogation à l'article 13 » et les mots « Par dérogation à l'article 14 ».

CHAPITRE 5 – DISPOSITIONS FINALES

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX