

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

28 MARS 2000

Projet de loi modifiant les articles 42 et 51 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR M. **POTY**

A. INTRODUCTION

La Chambre des représentants a adopté le présent projet de loi le 10 février 2000, par 91 voix contre 15 et 30 abstentions. Le Sénat a évoqué le projet de loi le 28 février 2000. La commission l'a examiné lors de sa réunion du 28 mars 2000.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Santkin, président; Dedecker, Galand, Remans, Thisen, Mmes van Kessel, Vanlerberghe et M. Poty, rapporteur.
2. Membres suppléants : Mmes De Roeck et Van Riet.

Voir :

Documents du Sénat :

2-338 - 1999/2000 :

- Nº 1: Projet de loi.
Nº 2: Amendement.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

28 MAART 2000

Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 42 en 51 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **POTY**

A. INLEIDING

Dit wetsontwerp werd op 10 februari 2000 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen met 91 tegen 15 stemmen, bij 30 onthoudingen. Het werd door de Senaat geëvoceerd op 28 februari 2000. De commissie heeft het wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 28 maart 2000.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Santkin, voorzitter; Dedecker, Galand, Remans, Thisen, de dames van Kessel, Vanlerberghe en de heer Poty, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de dames De Roeck en Van Riet.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-338 - 1999/2000 :

- Nr. 1: Wetsontwerp.
Nr. 2: Amendement.

B. EXPOSÉ DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES

Afin d'éliminer les discriminations entre partenaires du même sexe ou d'un sexe différent en ce qui concerne l'octroi des allocations familiales, le projet de loi tend à modifier les articles 42 et 51 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939.

L'article 42 des lois coordonnées détermine le rang des enfants en vue de la fixation du montant des allocations familiales. Lorsque le ménage compte plusieurs allocataires, il est tenu compte, conformément à l'article 42, § 1^{er}, de l'ensemble des enfants bénéficiaires, à condition que les allocataires soient mariés ou soient des personnes de sexe différent qui sont établies en ménage. L'article 2 du projet de loi vise à supprimer la condition suivant laquelle les deux partenaires doivent être de sexe différent.

L'article 51 des mêmes lois coordonnées détermine les personnes qui peuvent prétendre aux allocations familiales en tant qu'attributaires. Là encore, le législateur souhaite, par l'article 3 en projet, supprimer la condition de la différence de sexe.

C. DISCUSSION GÉNÉRALE

1. Questions des membres

Un membre souscrit au principe qui consiste à mettre tous les enfants sur un pied d'égalité et il affirme qu'il faut soutenir toutes les initiatives qui vont dans ce sens. Le sénateur souligne toutefois que lorsque le projet de loi sera voté, les attributaires indépendants continueront à toucher, pour leur premier enfant, des allocations familiales d'un montant différent et inférieur à celui des allocations perçues par les salariés. Le sénateur estime que la cause de cette discrimination se situe uniquement sur le plan budgétaire. Il juge opportun d'inclure également les enfants des indépendants dans la loi en projet en alignant le montant de leurs allocations familiales sur celui des allocations des salariés. De la sorte, les allocations familiales seront identiques pour tous les enfants et elles ne seront plus liées au statut de leurs parents. Le sénateur déposera donc un amendement dans ce sens.

Une membre confirme que les allocations familiales sont un droit pour chaque enfant, quelle que soit la situation familiale dans laquelle il se trouve, et que la loi en projet représente déjà un pas dans la bonne direction. Elle juge elle aussi qu'il y a lieu d'appliquer un même régime à tous les enfants. C'est pourquoi elle soutiendra l'amendement du préopinant.

La même sénatrice s'interroge sur la signification du membre de phrase: être établi en ménage ou former une famille. Elle juge que c'est la notion de

B. TOELICHTING VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN

Om de discriminatie tussen partners van hetzelfde of van verschillend geslacht bij het toekennen van kinderbijslag op te heffen, strekt het wetsontwerp ertoe de artikelen 42 en 51 van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders te wijzigen.

Artikel 42 van de wet bepaalt de rangorde van de kinderen met het oog op de vaststelling van het bedrag aan kinderbijslag. Indien een gezin verschillende bijslagtrekkers heeft, wordt overeenkomstig artikel 42, § 1, rekening gehouden met alle rechtgevendende kinderen op voorwaarde dat de bijslagtrekkers met elkaar gehuwd zijn of op voorwaarde dat ze een huishouden vormen en van verschillend geslacht zijn. Dit ontwerp wil in artikel 2 de voorwaarde dat beide partners van een verschillend geslacht zijn, schrappen.

Artikel 51 van dezelfde wet bepaalt de personen die als rechthebbende aanspraak kunnen maken op kinderbijslag. Ook hier wil de wetgever via artikel 3 de voorwaarde dat men van een verschillend geslacht moet zijn, schrappen.

C. ALGEMENE BESPREKING

1. Vragen van de leden

Een lid stemt in met het principe van de gelijkschaking van alle kinderen en hij stelt dat alle initiatieven in die richting moeten gesteund worden. Toch merkt de senator op dat na de goedkeuring van dit ontwerp de zelfstandige rechthebbenden bij hun eerste kind nog altijd een ander, lager bedrag, aan kinderbijslag ontvangen dan de loontrekkenden. De senator is van mening dat deze discriminatie enkel een budgettaire oorzaak heeft. Hij acht het opportuun om ook kinderen van zelfstandigen in het wetsontwerp te betrekken door hun kinderbijslag gelijk te schakelen met die van de loontrekkenden. Zo zal de kinderbijslag voor alle kinderen gelijk zijn en niet meer verbonden met het arbeidsstatuut van hun ouders. De senator zal daarom een amendement indienen.

Een ander lid bevestigt dat kinderbijslag een recht van elk kind is ongeacht de gezinssituatie waarin het leeft en dat met dit ontwerp al een stap in de goede richting wordt gezet. Ook dit lid is van mening dat alle kinderen onder eenzelfde regime moeten ressorteren. Daarom zal zij het amendement van de eerste spreker ondersteunen.

Verder stelt de senator zich vragen bij de betekenis van de passus: een huishouden vormen of een gezin zijn. Wat zij belangrijk acht bij die definiëring is het

longue durée qui importe dans cette définition. Elle craint que certaines personnes, par exemple deux sœurs, ne cohabitent provisoirement afin de pouvoir bénéficier des avantages conférés par les nouvelles dispositions. Elle se demande si, pour éviter de tels abus, on ne devrait pas prévoir des conditions de durée supplémentaires.

2. Réponses du ministre

Le ministre tient tout d'abord à souligner, une fois de plus, que le surcoût budgétaire de l'adaptation de l'article 42, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés s'élèvera annuellement à 26,9 millions de francs.

L'ONAFTS fait savoir que le surcoût budgétaire résultant de l'adaptation de l'article 51 ne peut être chiffré, mais que son incidence directe est limitée. Si en outre l'on uniformise complètement les allocations familiales de tous les salariés, le coût budgétaire de cette mesure peut, selon l'ONAFTS, se solder par une opération neutre, étant donné qu'il existe actuellement aussi un certain nombre de discriminations positives.

Dans un budget de 127,3 milliards, le surcoût global estimé à 26,9 millions équivaut donc, en pourcentage et en termes absolus, à un accroissement très limité du budget dans son ensemble.

Le ministre dit que le projet de loi en discussion vise exclusivement à mettre fin à la discrimination qui sévit dans un seul régime, celui des travailleurs salariés. Il souligne que la suppression de la discrimination entre le régime des salariés et celui des indépendants doit faire l'objet d'une autre discussion, étant donné que ces deux régimes connaissent d'autres mécanismes de financement.

D'habitude, on se base sur les données du Registre national pour déterminer si certaines personnes constituent un ménage ou une famille. Ce n'est que lorsque l'ONAFTS soupçonnera l'existence de données ne correspondant pas à la réalité que l'organisme effectuera ses propres inspections.

Le ministre ajoute que les dispositions actuelles permettent déjà une totalisation pour la détermination du rang si les personnes de même sexe sont parentes ou alliées au premier, au second ou au troisième degré.

D. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

M. Thissen et Mme van Kessel déposent, comme on l'a signalé ci-dessus, l'amendement n° 1, qui vise, par une modification de la loi du 29 mars 1976 relative aux allocations familiales des travailleurs indépendants, à mettre fin à la discrimination entre indépendants et salariés.

begrip duurzaamheid. Zij uit de vrees dat bepaalde personen, bijvoorbeeld twee zussen, voorlopig zouden gaan samenwonen om te kunnen genieten van de voordelen van de nieuwe bepalingen. Zij vraagt zich af of er geen bijkomende duurzaamheidsvoorwaarden moeten ingebouwd worden om dergelijke misbruiken te vermijden.

2. Antwoorden van de minister

In eerste instantie wil de minister nogmaals benadrukken dat de budgettaire meerkost van de aanpassing van artikel 42, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders jaarlijks 26,9 miljoen frank bedraagt.

De RKW meldt dat de budgettaire meerkost die voortvloeit uit de aanpassing van artikel 51 niet kan geraamd worden maar dat de rechtstreekse impact beperkt is. Indien bovendien de lat voor de kinderbijslag voor alle werknemers volledig gelijk gelegd wordt, kan volgens de RKW de budgettaire kost begroot worden op een nuloperatie, aangezien momenteel ook een aantal positieve discriminaties bestaan.

De globale geschatte meerkost van 26,9 miljoen op een budget van 127,3 miljard betekent dus in procentuele en absolute termen een zeer beperkte stijging van het globale budget.

De minister stelt dat het huidige wetsontwerp uitsluitend de discriminatie binnen één stelsel, dat van de werknemers, wil wegwerken. Hij wijst erop dat het opheffen van de discriminatie tussen het stelsel van de werknemers en de zelfstandigen het onderwerp moet uitmaken van een andere discussie aangezien beide stelsels andere financieringsmechanismen kennen.

Gewoonlijk baseert men zich op de gegevens van het Rijksregister om te bepalen of bepaalde personen een huishouden of een gezin vormen. Slechts wanneer de RKW vermoedt dat gegevens niet beantwoorden aan de werkelijkheid zal de instelling eigen inspecties uitvoeren.

De minister stelt bovendien dat de huidige bepalingen reeds een samentelling voor de rangordebepaling toelaten indien de personen van hetzelfde geslacht in de eerste, tweede of derde graad verwant of aanverwant zijn.

D. BESPREKING VAN ARTIKELEN EN STEMMINGEN

De heer Thissen en mevrouw van Kessel dienen, zoals hierboven reeds werd aangegeven, het amendement nr. 1 in dat ertoe strekt via een wijziging van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen de bestaande discriminatie tussen zelfstandigen en werknemers op te heffen.

Un membre peut souscrire à l'objectif de l'amendement. Celui-ci porte toutefois, à ses yeux, sur une tout autre situation. Il suggère d'inscrire l'adaptation dans une autre proposition ou un autre projet.

L'auteur reconnaît que sa proposition concerne effectivement un autre volet de la législation. Il est possible de résoudre ce problème, comme le propose l'amendement, en modifiant aussi l'intitulé du projet et en y faisant donc figurer également l'adaptation de l'article 2 de la loi du 29 mars 1976 relative aux allocations familiales des travailleurs indépendants.

Un autre membre fait observer que l'adaptation du projet prévue par l'amendement de M. Thissen et Mme van Kessel a une incidence budgétaire d'environ 4,1 milliards. Il se demande si cet objet peut, compte tenu de son incidence sur le budget, être discuté en l'absence de dispositions plus précises.

Il déclare par ailleurs qu'une proposition de loi tendant à relever les allocations familiales des travailleurs indépendants sera déposée sous peu. Elle se basera sur l'égalisation des droits de l'enfant et sur des accords de coopération, et non sur les professions des parents.

Un auteur de l'amendement estime que l'argument budgétaire n'est pas pertinent. Pour l'examen des autres propositions ou projets de loi, les implications budgétaires ne sont jamais une raison d'adopter ou non un projet de loi. En effet, c'est au gouvernement d'adapter le budget de manière à permettre l'exécution des décisions du parlement. En ce qui concerne l'exécution de l'amendement à l'examen, le gouvernement pourrait utiliser la marge budgétaire actuellement disponible pour éliminer les discriminations qui frappent les indépendants.

Un autre membre approuve l'objectif de l'amendement. Il juge également nécessaire qu'on tienne compte de toutes les implications juridiques et budgétaires d'une majoration des allocations familiales pour les indépendants. Sa proposition prévoit donc qu'on fasse dès aujourd'hui un premier pas vers l'égalisation des prestations familiales et qu'on passe à l'étape suivante après une étude approfondie des implications juridiques et budgétaires.

Pour conclure, le ministre confirme l'existence au sein du gouvernement d'une volonté politique pour améliorer la protection sociale des indépendants. Il déclare que des entretiens sont déjà en cours sur la question.

Cette intention, à savoir le rapprochement des deux régimes, aura évidemment des conséquences sur le plan financier, ce qui implique entre autres l'adaptation de leur financement. Pour cet aspect-là également, le gouvernement est en train d'examiner des pistes possibles.

Een lid kan akkoord gaan met het doel van het amendement. Toch slaat volgens hem dit amendement op een totaal andere situatie. Hij stelt voor om de aanpassing in een ander voorstel of ontwerp onder te brengen.

De indiener beaamt dat zijn voorstel inderdaad betrekking heeft op een ander luik van de wetgeving. Dit probleem kan opgelost worden door, zoals voorgesteld in het amendement, ook het opschrift van het ontwerp te wijzigen en dus ook de aanpassing van artikel 2 van de wet van 29 maart 1976 betreffende de kinderbijslag voor zelfstandigen mee in het opschrift op te nemen.

Een ander lid merkt op dat de aanpassing van het ontwerp zoals bepaald door het amendement van de heer Thissen en mevrouw van Kessel een budgettaire impact betekent van ongeveer 4,1 miljard. Hij stelt zich de vraag of dit onderwerp, gezien de impact op de begroting, zonder nadere bepalingen kan besproken worden.

Verder verklaart het lid dat binnenkort een wetsvoorstel ingediend wordt dat de kinderbijslag voor zelfstandigen wil optrekken. Daarvoor zal het voorstel zich baseren op de gelijkschakeling van de rechten van het kind en op samenwerkingsverbanden, niet op de beroepen van de ouders.

Een indiener van het amendement acht het budgettaire argument irrelevant. Bij de bespreking van andere voorstellen of ontwerpen vormen de budgettaire implicaties nooit een reden om een ontwerp al of niet goed te keuren. Het is immers de taak van de regering om het budget zodanig aan te passen dat de uitvoering van beslissingen van het Parlement mogelijk wordt. Naar de uitvoering van het voorliggende amendement toe zou de regering de huidige budgettaire ruimte kunnen benutten om de bestaande discriminatie voor zelfstandigen op te heffen.

Ook een ander lid kan zich achter het doel van het amendement scharen. Tevens acht hij het noodzakelijk om rekening te houden met alle juridische en budgettaire implicaties van een verhoging van het kindergeld voor zelfstandigen. Zijn voorstel behelst daarom dat vandaag reeds een eerste stap in de gelijkschakeling van gezinsbijslagen wordt genomen en dat na een grondige juridische en budgettaire studie overgegaan wordt tot de volgende stap.

Tot slot bevestigt de minister dat binnen de regering de politieke wil bestaat om de sociale bescherming van de zelfstandigen te verbeteren. Hij verklaart dat terzake reeds gesprekken gaande zijn.

Deze intentie, namelijk het naar elkaar toegroeien van beide stelsels, heeft uiteraard financiële gevolgen. Het impliceert dat onder andere ook de financiering van beide stelsels moet aangepast worden. Ook voor dit aspect wordt binnen de regering gezocht naar mogelijke pistes.

Un auteur de l'amendement estime que, selon le gouvernement, les enfants peuvent être mis sur un pied d'égalité lorsque les conséquences budgétaires sont minimales et que le gouvernement abandonne ce principe à partir du moment où le coût prend une certaine importance. L'intervenant souligne par ailleurs que les sources de financement des deux régimes sont en effet différentes, pour des raisons historiques. Il estime pourtant que celles-ci ne justifient plus la discrimination. Le financement des deux régimes est assuré pour une large part par la société et les cotisations sociales des travailleurs sont financées également par les employeurs, qui sont souvent eux-mêmes de petits indépendants.

Le membre juge nécessaire d'évoluer vers une égalisation des droits. Il estime donc qu'il importe d'inscrire le plus rapidement possible la problématique des prestations familiales des indépendants à l'ordre du jour de la commission.

L'amendement n° 1 est rejeté par 6 voix contre 2.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 6 voix et 2 abstentions. Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Francis POTY.

Le président,

Théo KELCHTERMANS.

Een indiener van het amendement evalueert dat, volgens de regering, kinderen kunnen gelijkgesteld worden wanneer de budgettaire gevolgen minimaal zijn en dat vanaf het ogenblik dat de kostprijs een zeker belang krijgt, de regering dit principe opgeeft. Hij wil nog opmerken dat historisch de financieringsbronnen van beide stelsels inderdaad verschillen. Toch is hij van oordeel dat deze historische grond de discriminatie niet meer verantwoordt. Een belangrijk deel van de financiering van beide stelsels wordt gedragen door de gemeenschap en de sociale bijdragen van de werknemers worden ook gefinancierd door de werkgevers, die vaak zelf kleine zelfstandigen zijn.

Hij acht het noodzakelijk om te evolueren naar een gelijkschakeling van de rechten. Daarom vindt de senator het belangrijk om zo snel mogelijk de problematiek van de gezinsbijslag voor zelfstandigen in de commissie op de agenda te plaatsen.

Het amendement nr. 1 wordt verworpen met 6 tegen 2 stemmen.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen. Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van dit verslag.

De rapporteur,

Francis POTY.

De voorzitter,

Theo KELCHTERMANS.