

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

25 JUILLET 2013

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de garantir le droit aux allocations familiales

(Déposée par Mmes Vanessa Matz, Freya Piryns, MM. Philippe Mahoux, Dirk Claes, Mme Christine Defraigne, MM. Bert Anciaux, Marcel Cheron et Mme Martine Taelman)

DÉVELOPPEMENTS

La disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution, adoptée le 29 mars 2012 (*Moniteur belge* du 6 avril 2012, éd. 2), prévoit que les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision, notamment, de l'article 23 de la Constitution, exclusivement « en vue garantir le droit aux allocations familiales ».

L'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci (Cour constitutionnelle, arrêt n° 53/2011, 6 avril 2011, B.3.).

Afin que chacun ait le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, l'article 23 de la Constitution prévoit que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134, garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Parmi ces droits, est notamment compris, le droit à la sécurité sociale, duquel relève le droit

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

25 JULI 2013

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen

(Ingediend door de dames Vanessa Matz, Freya Piryns, de heren Philippe Mahoux, Dirk Claes, mevrouw Christine Defraigne, de heren Bert Anciaux, Marcel Cheron en mevrouw Martine Taelman)

TOELICHTING

De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet, die op 29 maart 2012 (*Belgisch Staatsblad* van 6 april 2012, ed. 2), werd goedgekeurd, bepaalt dat de Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 13 juni 2010, in overeenstemming met de Koning, over de herziening van onder meer artikel 23 van de Grondwet kunnen beslissen, uitsluitend « om het recht op kinderbijslag te waarborgen ».

De toekenning van kinderbijslag strekt ertoe bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen. Ze biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 53/2011, 6 april 2011, B.3.).

Opdat ieder het recht zou hebben een menswaardig leven te leiden, bepaalt artikel 23 van de Grondwet dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten waarborgen, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale zekerheid, waaronder het recht op

aux allocations familiales (Cour constitutionnelle, arrêt n° 66/2007, 26 avril 2007, B.10.3).

La présente proposition de révision de la Constitution vise à garantir spécifiquement le droit aux allocations familiales. La Constitution consacrera ainsi que, parmi les droits que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 doivent garantir afin que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine, figurera celui de chacun d'obtenir à charge de l'autorité compétente une contribution aux frais d'entretien et d'éducation des enfants.

Toutefois, tout comme pour les droits garantis actuellement par l'article 23 de la Constitution, la présente révision constitutionnelle n'entend pas créer un nouveau droit subjectif. Ainsi que l'a mis en évidence la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution entraîne, pour les autorités compétentes, « l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis (obligation dite de *standstill*) » (1).

La présente disposition impose donc au législateur de ne pas porter atteinte aux droits garantis par la législation. L'obligation de « *standstill* » implique que deux normes juridiques générales qui se suivent dans le temps doivent globalement garantir un niveau de protection équivalent, la nouvelle norme juridique ne pouvant faire diminuer de manière significative le niveau de protection en vigueur sans que des raisons d'intérêt général ne le justifient.

La présente proposition de révision de la Constitution aura donc pour conséquence immédiate que les autorités compétentes en matière de droit aux allocations familiales ne pourront réduire de manière significative le droit que la loi accorde aujourd'hui aux familles de recevoir des pouvoirs publics une contribution financière pour couvrir au moins partiellement la charge que représentent les frais d'éducation et d'entretien des enfants, à moins que des raisons d'intérêt général ne justifient une telle réduction. Le fait que le droit aux allocations familiales fera désormais l'objet d'une garantie spécifique dans l'article 23 de la Constitution a pour conséquence que le législateur compétent ne pourra plus justifier une éventuelle réduction significative du droit aux allocations familiales pour le motif que cette réduction serait compensée par d'autres mesures de sécurité sociale ou de politique de revenus, sauf si ces mesures sont spécifiquement destinées à prendre en compte la charge que représentent pour les familles l'entretien et l'éducation des enfants.

(1) Cour constitutionnelle, n° 169/2002, 27 novembre 2002, B.6.4.

kinderbijslag (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.3).

Het onderhavige voorstel strekt er toe specifiek het recht op kinderbijslag te waarborgen. Zo zal er door de Grondwet worden bevestigd dat onder de rechten die de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel moeten waarborgen opdat ieder het recht zou hebben een menswaardig leven te leiden, er het recht zal zijn van ieder om ten laste van de bevoegde overheid een bijdrage te ontvangen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen.

Net als voor de rechten die momenteel door artikel 23 van de Grondwet worden gewaarborgd, strekt de onderhavige herziening er echter niet toe een nieuw subjectief recht te creëren. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft benadrukt, brengt artikel 23 van de Grondwet voor de bevoegde overheden « *de verplichting teweeg om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan (de zogenaamde « standstill-verplichting »)* » (1).

Die bepaling legt de wetgever dus de verplichting op om geen afbreuk te doen aan de rechten die in de wetgeving worden gewaarborgd. De *standstill*-verplichting impliceert dat twee elkaar in de tijd opvolgende algemene rechtsnormen globaal bekeken een gelijkwaardig niveau van bescherming moeten bieden, waarbij de nieuwe rechtsnorm het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk kan doen dalen zonder dat redenen van algemeen belang dit zouden verantwoorden.

Het onderhavige voorstel tot herziening zal dus als onmiddellijk gevolg hebben dat de overheden die bevoegd zijn voor het recht op kinderbijslag het recht niet aanzienlijk zullen kunnen verminderen dat de wet nu aan de gezinnen toekent om van de overheid een financiële bijdrage te ontvangen om de last van de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen ten minste gedeeltelijk te dekken, tenzij redenen van algemeen belang een dergelijke vermindering verantwoorden. Het feit dat het recht op kinderbijslag voortaan het voorwerp zal uitmaken van een specifieke waarborg in artikel 23 van de Grondwet heeft als gevolg dat de bevoegde wetgever een eventuele significante vermindering van het recht op kinderbijslag niet meer zal kunnen verantwoorden met de reden dat die vermindering gecompenseerd zou worden 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.

(1) Grondwettelijk Hof, nr. 169/2002, 27 november 2002, B.6.4.

L'obligation de « *standstill* » ne prive pas les autorités compétentes en matière d'allocations familiales d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré. Elle n'empêche aucune réforme de la matière qui viserait à garantir de manière au moins équivalente ce droit.

Les autorités compétentes pourront ainsi opter par exemple pour une réforme de la législation en vigueur afin que le droit aux allocations familiales ne dépende plus d'une activité professionnelle, d'une activité professionnelle précédente ou d'une situation sociale.

Enfin, tout comme l'article 23 de la Constitution, la présente proposition de révision de la Constitution est neutre au regard de la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions et n'exclut pas que le législateur délègue au gouvernement la mise en œuvre concrète des droits qu'elle organise (1).

Vanessa MATZ.
 Freya PIRYNS.
 Philippe MAHOUX.
 Dirk CLAES.
 Christine DEFRAIGNE.
 Bert ANCIAUX.
 Marcel CHERON.
 Martine Taelman.

*
 * *

De *standstill*-verplichting ontzegt de bevoegde overheden niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze zou worden gewaarborgd. Ze belet geen enkele hervorming van de aangelegenheid die ertoe zou strekken dit recht op een minstens gelijkwaardige manier te waarborgen.

Zo zullen de bevoegde overheden bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een hervorming van de van kracht zijnde wetgeving zodat het recht op kinderbijslag niet langer afhangt van een beroepsactiviteit, een vorige beroepsactiviteit of een sociale situatie.

Ten slotte is het onderhavige voorstel tot herziening van de Grondwet net als artikel 23 van de Grondwet neutraal ten opzichte van de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en sluit het niet uit dat de wetgever de concrete uitvoering van de rechten die door de Grondwet worden georganiseerd, aan de regering delegeert (1).

*
 * *

(1) Cour constitutionnelle, arrêt n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.1.

(1) Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1.

PROPOSITION

Article unique

L'article 23, alinéa 3, de la Constitution est complété par un 6°, rédigé comme suit :

« 6° le droit aux allocations familiales. »

21 juillet 2013.

Vanessa MATZ.
Freya PIRYNS.
Philippe MAHOUX.
Dirk CLAES.
Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Marcel CHERON.
Martine Taelman.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 23, derde lid, van de Grondwet wordt aangevuld met een punt 6°, luidende als volgt :

« 6° het recht op gezinsbijslagen. »

21 juli 2013.