

MDC.

CONSEIL D'ETAT . SECTEUR LEGISLATION . WETGEVING L
02-07-1987
Transmis à AA Overgemaakt aan de H. <i>Coördinatie</i>

L. 18.139/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 juni 1987 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten", heeft op 30 juni 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des Handicapés, le 23 juin 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés", a donné le 30 juin 1987 l'avis suivant :

De Raad van State moet, wegens de korte termijn die hem is toegemeten, zich beperken tot de volgende opmerkingen.

1. In de aanhef van het besluit dient te worden verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting, met vermelding van de datum van dat akkoord.

2. Daar het ontwerp de door de wet van 27 februari 1987 aan de burgemeester opgedragen taak nader omschrijft (artikelen 13 en 14) en het ook taken opdraagt aan de fiscale besturen (artikel 8, § 4), dienen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën bij de voordracht en de medeondertekening van het besluit te worden betrokken en, samen met de Minister van Sociale Zaken en de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid, met de uitvoering ervan te worden belast.

3. De in artikel 1 opgenomen bepaling luidens welke onder "burgemeester" moet worden verstaan "de burgemeester, de schepen voor sociale zaken of de door de burgemeester gemachtigde ambtenaar van het gemeentebestuur" moet worden geschrapt. De "schepen voor sociale zaken" is geen juridisch begrip, en de wet van 27 februari 1987, noch enige andere wet laat aan de burgemeester toe de hem door de laatstgenoemde wet opgedragen taak over te dragen aan een ambtenaar. Met toepassing van artikel 90, tweede lid, van de gemeentewet, kan de burgemeester echter wel, onder zijn verantwoordelijkheid, o.m. zijn bevoegdheden inzake de uitvoering van de wetten en van de besluiten van algemeen bestuur geheel of ten dele overdragen aan een van de schepenen, voorschrijft dat toelaat het doel dat met de hier bekritiseerde bepaling wordt nagestreefd, in een zekere mate te bereiken.

.../...

4.1. Er kon aan de Raad van State geen verklaring worden gegeven waarom in artikel 3, § 1, van het ontwerp enkel sprake is van "inschrijving in het bevolkingsregister", terwijl de artikelen 10, 12 en 14 daarentegen gewagen van "inschrijvingen in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister". Bovendien ontbrak de tijd om na te gaan in hoeverre die bepalingen overeen te brengen zijn met de wet waaraan ze uitvoering willen geven.

4.2. Om een discrepantie met artikel 4, § 1, van de wet te voorkomen, dient men in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp te schrijven : "... gedurende de laatste vijf jaar voor de dag waarop de aanvraag werd ingediend ...".

4.3. Luidens artikel 4, § 1, derde lid, van de wet komt het aan de Koning toe te bepalen onder welke voorwaarden er kan worden afgeweken van de verblijfsvereiste opgelegd door het eerste lid van die bepaling. De voorschriften van artikel 3, § 2, tweede en derde lid, en § 3, derde lid, van het ontwerp kunnen bezwaarlijk geacht worden daarmee in overeenstemming te zijn, vermits zij in feite die bevoegdheid zonder meer aan de Minister delegeren.

4.4. Om de in artikel 3, § 3, van het ontwerp bedoelde hypothese duidelijker te onderscheiden van die bedoeld in de vorige paragraaf, stelle men de inleidende zin als volgt :

"De voorwaarde van werkelijk verblijf in België tijdens een periode waarvoor een tegemoetkoming wordt uitgekeerd, wordt niet vereist ...".

.../...

5. Artikel 5 van het ontwerp is bedoeld als een uitvoering van artikel 9 van de wet, luidens welk voorschrift "de Koning bepaalt ... volgens welke criteria en op welke wijze ... de zelfredzaamheid van de gehandicapte (wordt) vastgesteld".

De Koning kan een opdracht die Hem door de wetgever is gegeven enkel subdelegeren aan een Minister voor zover het om regelingen van bijkomstige aard gaat. In hoever artikel 5 van het ontwerp daarmee in overeenstemming is, kan in het raam van de onderhavige adviesaanvraag niet worden nagegaan.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat wordt bedoeld met de bepaling van het derde lid van artikel 5, welke aan de Minister de opdracht geeft om - naast het in het tweede lid bedoelde ministerieel besluit tot vaststelling van een medisch-sociale schaal aan de hand waarvan de zelfredzaamheid wordt gemeten - een "handleiding voor de evaluatie van de graad van zelfredzaamheid" op te stellen :

- ofwel is die handleiding niet meer dan een reeks richtlijnen voor louter intern ambtelijk gebruik, in welk geval ze het voorwerp dient uit te maken van een omzendbrief (zonder reglementaire waarde) en het geen zin heeft de vaststelling ervan in het ontwerp-besluit aan te kondigen;

.../...

- ofwel zouden in de bedoelde handleiding een aantal regels worden opgenomen die vereist zijn om de categorieën vermeld in het eerste lid te bepalen en om de diverse factoren waarvan sprake in het tweede lid te evalueren, in welk geval die regels in een reglementair besluit thuis horen.

6. Artikel 11 van het ontwerp maakt bepaalde voorschriften inzake toelagen die in het raam van de regeling van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden worden toegekend aan de controleurs der belastingen en aan de ontvangers der registratie en domeinen, eveneens van toepassing, wanneer die ambtenaren prestaties verrichten in het raam van de wet betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten.

Voor die bepaling kan in de laatstgenoemde wet echter geen rechtsgrond worden gevonden.

8. Het eerste lid van artikel 12 stelle men beter als volgt :

"Voor het indienen van de aanvraag bedoeld in artikel 8 van de wet, wordt de gehandicapte geacht werkelijk te verblijven in de gemeente ...".

.../...

8. Het zou meer in overeenstemming zijn met de beginselen van ons publiekrecht de modellen van formulieren waarvan sprake in de artikelen 13, 20 en 33 door de Minister te laten vaststellen, eerder dan door een dienst van zijn ministerie.

9. De gemachtigde van de Regering heeft bevestigd dat er geen reden is waarom artikel 18 niet zou gelden in geval van herziening. Artikel 22 van het ontwerp dient bijgevolg te worden aangevuld met een verwijzing naar dat artikel.

10.1. In de littera's d) en e) van artikel 25, § 1, tweede lid, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de minderjarige die uitsluitend onder de ouderlijke macht staat en, anderzijds, de minderjarige die tegelijkertijd onder de ouderlijke macht en onder voogdij staat. Wat betreft de minderjarige of meerderjarige die met toepassing van artikel 487bis van het Burgerlijk Wetboek in staat van verlengde minderjarigheid is geplaatst, zou in die littera's een soortgelijk onderscheid moeten worden gemaakt naar gelang hij onderworpen is aan de ouderlijke macht dan wel onder voogdij is geplaatst.

10.2. Indien het de bedoeling is dat de artikelen 29 en 30 van de wet van 18 juni 1850 ook zouden gelden met alle wijzigingen die er in de toekomst zouden worden in aangebracht, dienen in artikel 25, § 1, tweede lid, f), de woorden "gewijzigd bij de wetten van 7 april 1964 en 7 mei 1973" en de woorden "gewijzigd bij de wet van 7 mei 1973" te worden geschrapt.

.../...

10.3. Om de twijfel weg te nemen omtrent de vraag wat in artikel 25, § 2, onder "persoonlijke rekening" moet worden verstaan en wie de opening van een dergelijke rekening kan vragen in de gevallen waarin de tegemoetkoming moet worden uitbetaald aan een andere persoon dan de gerechtigde, vulle men die bepaling aan als volgt :

"De personen aan wie het Ministerie van Financiën een tegemoetkoming uitkeert, kunnen op hun aanvraag of op de aanvraag van hun vertegenwoordiger die uitkering bekomen op een persoonlijke rekening geopend bij ...".

10.4. Luidens artikel 25, § 3, moet de aanvraag bedoeld in § 2, eerste lid, aan het Ministerie van Sociale Voorzorg worden gericht door middel van een formulier waarvan de inhoud (lees : de tekst) door de Minister is "goedgekeurd". Het gebruik van het werkwoord "goedkeuren" doet veronderstellen dat de inhoud van het formulier door iemand anders dan de Minister wordt vastgesteld. Het ontwerp bepaalt echter niet door wie en hoe die tekst wordt vastgesteld. Indien die veronderstelling niet juist zou zijn, schrijve men duidelijkheidshalve "vastgesteld" in plaats van "goedgekeurd".

11. De redactie van artikel 32 kan als volgt worden verbeterd :

"Voor de toepassing van artikel 14 van de wet worden de bedragen vermeld in de artikelen 4, 5 en 26 van dit besluit gekoppeld aan het indexcijfer der consumptieprijzen 132,65".

.../...

12.1. Artikel 33 van het ontwerp bepaalt o.m. aan welke personen en in welke rangorde, in geval van overlijden van de gerechtigde, de vervallen maar nog niet uitbetaalde termijnen moeten worden uitgekeerd. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de echtgenoot met wie de gerechtigde samenleefde op het ogenblik van zijn overlijden en, anderzijds, alle andere rechthebbenden. In tegenstelling tot wat het geval is voor de echtgenoot, hebben de overige rechthebbenden geen recht op de termijn die betrekking heeft op de maand van het overlijden.

Volgens de gemachtigde van de Regering streeft men met die regeling een harmonisering na met de analoge regeling inzake het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Er dient echter te worden vastgesteld dat - in tegenstelling tot wat bepaald wordt in artikel 18, tweede lid, van de wet van 1 april 1969 - in artikel 15 van de wet betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten, dat de rechtsgrond voor de hier besproken bepaling vormt, voor een onderscheid zoals hiervoren werd uiteengezet geen steun kan worden gevonden.

12.2. Bij het tweede lid, 1°, 2° en 3°, van artikel 33 rijst de vraag of er geen aanvullende regelingen moeten worden getroffen voor het geval dat een categorie verscheidene rechthebbenden telt. Zal bv. het volledige bedrag aan een van hen kunnen worden uitbetaald en, zo ja, onder welke voorwaarden ?

13. Bij artikel 34 moet een soortgelijke opmerking worden gemaakt als die welke hiervoren, onder punt 4.3., werd geformuleerd in verband met artikel 4, § 1, derde lid.

14. Luidens artikel 37 van het ontwerp zouden de voorzitters en de leden van de Commissie voor sociaal hulpbetoon aan gehandicapten, alsmede de ambtenaren-vertegenwoordigers van de Minister (en niet : de ambtenaar-vertegenwoordiger, want de Commissie telt twee afdelingen, elk van een ander taalstelsel) recht hebben op een presentiegeld en de secretarissen zouden een vergoeding krijgen. De voorzitters en de leden zouden bovendien aanspraak kunnen maken op verblijfsvergoedingen en op de terugbetaling van hun reiskosten.

Voor het toekennen van die voordelen kan in de wet van 27 februari 1987 echter geen voldoende rechtsgrond worden gevonden.

15. Artikel 40 vulle men aan als volgt : "... en het koninklijk besluit nr. 536 van 31 maart 1987 tot wijziging van ...".

16. In artikel 41 kan de zinsnede "welke op een later vast te stellen datum in werking treden" zonder meer vervallen. Zoniet, dient men te schrijven : "... op een door Ons vast te stellen latere datum ...".

17. Het ontwerp dient te worden aangevuld met een artikel waarin wordt bepaald welke leden van de Regering met de uitvoering van het besluit worden belast.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations suivantes.

1. Le préambule de l'arrêté doit contenir une référence à l'accord du Ministre du Budget, mentionnant la date de cet accord.
2. Comme le projet précise la mission confiée au bourgmestre par la loi du 27 février 1987 (articles 13 et 14) et qu'il confie également des missions aux administrations fiscales (article 8, § 4), il convient d'associer le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances à la proposition et au contreseing de l'arrêté et de les charger de son exécution, conjointement avec le Ministre des Affaires sociales et le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des Handicapés.
3. A l'article 1er, il convient de supprimer la disposition aux termes de laquelle il faut entendre par "bourgmestre" "le bourgmestre, l'échevin des affaires sociales ou le fonctionnaire de l'administration communale délégué par le bourgmestre". L' "échevin des affaires sociales" n'est pas une notion juridique et ni la loi du 27 février 1987, ni aucune autre loi, n'habilite le bourgmestre à déléguer à un fonctionnaire la mission qui lui est confiée par cette loi. Il est vrai qu'en application de l'article 90, alinéa 2, de la loi communale, le bourgmestre peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins, notamment, en matière d'exécution des lois et arrêtés d'administration générale, disposition qui permet de réaliser dans une certaine mesure l'objectif poursuivi par la disposition critiquée.

4.1. Le Conseil d'Etat n'a pu apprendre pour quelle raison l'article 3, § 1er, du projet ne fait mention que de "l'inscription au registre de la population", alors que les articles 10, 12 et 14 font état, par contre, de "l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers". Au surplus, le manque de temps n'a pas permis de vérifier dans quelle mesure ces dispositions sont compatibles avec la loi qu'elles entendent exécuter.

4.2. Dans le souci d'éviter une discordance avec l'article 4, § 1er, de la loi, il convient d'écrire à l'article 3, § 2, alinéa 1er, du projet : " ... pendant les cinq dernières années avant la date d'introduction de la demande ...".

4.3. Aux termes de l'article 4, § 1er, alinéa 3, de la loi, il appartient au Roi de déterminer dans quelles conditions il peut être dérogé à la condition de résidence prévue à l'alinéa 1er de cette disposition. Les prescriptions de l'article 3, § 2, alinéas 2 et 3, et § 3, alinéa 3, du projet, peuvent difficilement être considérées comme conformes à la disposition légale précitée, puisqu'en fait, elles délèguent purement et simplement ce pouvoir au Ministre.

.../...

4.4. Afin de mieux distinguer l'hypothèse visée à l'article 3, § 3, du projet de celle envisagée au paragraphe précédent, il conviendrait de rédiger la phrase introductive comme suit :

"La condition de résidence réelle en Belgique durant une période à raison de laquelle une allocation est versée, n'est pas exigée ...".

5. L'article 5 du projet vise à exécuter l'article 9 de la loi, aux termes duquel "le Roi détermine ... selon quels critères et de quelle manière ... l'autonomie du handicapé (est) établie".

Le Roi ne peut sous-déléguer à un Ministre un pouvoir qu'Il tient du législateur que pour autant qu'il s'agisse de règles présentant un caractère secondaire. Il n'est pas possible, dans le cadre du présent avis, de vérifier à quel point l'article 5 du projet est conforme à cette règle.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée de la disposition de l'alinéa 3 de l'article 5, qui charge le Ministre d'établir - outre l'arrêté ministériel visé à l'alinéa 2 et fixant l'échelle médico-sociale destinée à mesurer l'autonomie du handicapé - un "guide pour l'évaluation du degré d'autonomie" :

- ou bien, ce guide n'est qu'une série de directives à usage administratif purement interne, auquel cas il doit faire l'objet d'une circulaire (dépourvue de valeur réglementaire), l'annonce de son élaboration dans l'arrêté en projet n'ayant alors aucun sens;
- ou bien, ce guide comprendrait certaines règles nécessaires à la détermination des catégories mentionnées à l'alinéa 1er

.../...

et à l'évaluation des divers facteurs dont il est question à l'alinéa 2, et dans ce cas ces règles doivent trouver leur place dans un arrêté réglementaire.

6. A l'article 11 du projet, certaines prescriptions en matière d'allocations attribuées aux contrôleurs des contributions et aux receveurs de l'enregistrement et des domaines, dans le cadre du régime du revenu garanti aux personnes âgées, sont rendues applicables lorsque ces fonctionnaires fournissent des prestations dans le cadre de la loi relative aux allocations aux handicapés.

Cette disposition ne trouve toutefois pas de fondement légal dans la loi citée en dernier lieu.

7. Il serait préférable de rédiger l'alinéa 1er de l'article 12 comme suit :

"Pour l'introduction de la demande visée à l'article 8 de la loi, la personne handicapée est censée résider effectivement dans la commune ...".

8. Il serait plus conforme aux principes de notre droit public de faire établir les modèles de formulaires, dont il est question aux articles 13, 20 et 33, par le Ministre, plutôt que par un service de son ministère.

.../...

9. Le délégué du Gouvernement a confirmé qu'il n'y a aucune raison de ne pas faire jouer l'article 18 en cas de révision. L'article 22 du projet doit dès lors être complété par une référence à cet article.

10.1. Les litteras d) et e) de l'article 25, § 1er, alinéa 2, distinguent clairement entre, d'une part, le mineur d'âge soumis exclusivement à la puissance parentale et, d'autre part, le mineur d'âge soumis simultanément à la puissance parentale et à la tutelle. En ce qui concerne le mineur ou le majeur qui, en application de l'article 487bis du Code civil, a été placé sous statut de minorité prolongée, il conviendrait d'établir, dans ces litteras, une distinction similaire, selon qu'il est soumis à la puissance parentale ou est placé sous tutelle.

10.2. Si l'intention des auteurs du projet est de rendre les articles 29 et 30 de la loi du 18 juin 1850 applicables avec toutes les modifications qui pourraient y être apportées dans l'avenir, il convient de supprimer, à l'article 25, § 1er, alinéa 2, f), les mots "modifié par les lois des 7 avril 1964 et 7 mai 1973" et les mots "modifié par la loi du 7 mai 1973".

.../...

10.3. Pour éliminer tout doute sur le point de savoir ce qu'il faut entendre à l'article 25, § 2, par "compte personnel" et quelle est la personne qui peut demander l'ouverture d'un tel compte dans les cas où l'allocation doit être versée à une personne autre que le bénéficiaire, on complétera cette disposition comme suit :

"Les personnes auxquelles le Ministre des Finances octroie une allocation, peuvent, à leur demande ou à la demande de leur représentant, percevoir cette allocation à un compte personnel ouvert auprès ...".

10.4. Aux termes de l'article 25, § 3, la demande visée au § 2, alinéa 1er, doit être adressée au Ministre de la Prévoyance sociale au moyen d'un formulaire dont le libellé est "approuvé" par le Ministre. L'emploi du verbe "approuver" laisse supposer que le libellé du formulaire est établi par une personne autre que le Ministre. Le projet ne précise toutefois pas par qui ni comment ce libellé est établi. Si cette supposition était inexacte, il conviendrait, par souci de clarté, d'écrire "établi" au lieu de "approuvé".

11. La rédaction de l'article 32 peut être améliorée comme suit :

"Pour l'application de l'article 14 de la loi, les montants mentionnés aux articles 4, 5 et 26 du présent arrêté sont liés à l'indice des prix à la consommation 132,65".

.../...

12.1. L'article 33 du projet indique notamment à quelles personnes et dans quel ordre doivent être versés, en cas de décès du bénéficiaire, les termes échus mais non encore payés. Une distinction est établie à cet égard entre, d'une part, le conjoint avec lequel le bénéficiaire cohabitait au moment de son décès, et, d'autre part, tous les autres ayants droit. Contrairement à ce qui est le cas pour le conjoint, les autres ayants droit n'ont pas droit au terme qui se rapporte au mois du décès.

Selon le délégué du Gouvernement, on recherche ainsi une harmonisation avec le régime analogue en matière de revenu garanti aux personnes âgées . Il faut toutefois constater que, contrairement à ce qui est le cas à l'article 18, alinéa 2, de la loi du 1er avril 1969, une distinction telle que celle qui vient d'être exposée ne peut trouver aucun appui dans l'article 15 de la loi relative aux allocations aux handicapés, qui constitue le fondement légal de la disposition examinée.

12.2. L'alinéa 2 de l'article 33 soulève, quant aux 1°, 2° et 3°, la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'établir des règles complémentaires pour le cas où une catégorie déterminée compte plusieurs ayants droit. On peut se demander, par exemple, si en pareille occurrence le montant intégral pourra être payé à l'un d'entre eux et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?

13. L'article 34 appelle une observation analogue à celle qui a été formulée ci-dessus au point 4.3., en ce qui concerne l'article 4, § 1er, alinéa 3.

.../...

14. Aux termes de l'article 37 du projet, les présidents et les membres de la Commission d'aide sociale aux handicapés, ainsi que les fonctionnaires représentant le Ministre (et non : le fonctionnaire représentant le Ministre, la Commission comportant deux sections, de régime linguistique différent) ont droit à des jetons de présence et les secrétaires bénéficient d'une indemnité. Les présidents et les membres pourraient en outre prétendre à des indemnités de séjour et au remboursement de leurs frais de déplacement.

L'octroi de ces avantages ne peut toutefois trouver un fondement légal suffisant dans la loi du 27 février 1987.

15. Il y a lieu de compléter l'article 40 comme suit : "... et l'arrêté royal n° 536 du 31 mars 1987 modifiant ...".

16. A l'article 41, le membre de phrase "qui entrent en vigueur à une date à fixer ultérieurement" peut être supprimé purement et simplement, sinon il conviendra d'écrire : "... à une date ultérieure à fixer par Nous ...".

17. Le projet doit être complété par un article désignant les membres du Gouvernement qui sont chargés de l'exécution de l'arrêté.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. E. HAESBROUCK, audi-
teur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.