

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 juli 1998 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden", heeft op 1 december 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 6 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées", a donné le 1er décembre 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Artikel 7, § 1, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten bepaalt dat het bedrag van de tegemoetkomingen wordt verminderd met het bedrag van het inkomen van de gehandicapte, van diens echtgenoot of van de persoon met wie hij een huishouden vormt, dat meer beloopt dan de door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit te bepalen grenzen. Die grenzen kunnen verschillen, onder meer, naargelang de gerechtigde persoon alleenstaande of samenwonende is.

Bij artikel 7, § 3, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen, wordt aan de Koning machtiging gegeven om, in afwijking van de voornoemde bepaling van paragraaf 1, bij in Ministerraad overlegd besluit te bepalen volgens welke modaliteiten de grens voor een alleenstaande gerechtigde kan worden toegepast op een samenwonende gerechtigde die bij bloed- of aanverwanten in de eerste of de tweede graad inwoont of gaat inwonen of wanneer dezen bij hem inwonen of gaan inwonen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan dat artikel 7, § 3. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, inzonderheid in artikel 4, § 1, van dit besluit.

.../...

Uit het ontwerp blijkt dat de stellers ervan aan de genoemde wetsbepaling uitvoering willen geven in twee fasen. Van 1 oktober 1998 tot 31 december 1999 wordt de inkomensgrens voor wat betreft de beoogde categorie van samenwonende gerechtigden opgetrokken tot het niveau dat overeenstemt met het gemiddelde van de inkomensgrens voor de alleenstaande gerechtigden en van de inkomensgrens van de samenwonende gerechtigden. Vanaf 1 januari 2000 wordt deze inkomensgrens verhoogd tot het niveau van de inkomensgrens voor alleenstaande gerechtigden.

2. De vraag rijst of artikel 7, § 3, van de wet van 27 februari 1987 een voldoende rechtsgrond biedt voor een dergelijke regeling. Immers, door genoemde wetsbepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid gegeven om voor de bedoelde (bijzondere) categorie van samenwonende gerechtigden toepassing te maken van de inkomensgrens die geldt voor een alleenstaande, en om de modaliteiten daarvan te bepalen. In het ontworpen besluit wordt evenwel voor deze categorie van de gerechtigden, althans tijdens een eerste fase tot 31 december 1999, toepassing gemaakt van een in de wet niet genoemde inkomensgrens, namelijk deze van het gemiddelde van de inkomensgrenzen voor alleenstaanden en samenwonenden.

Ofschoon aldus moet worden vastgesteld dat de tekst van artikel 7, § 3, van de wet van 27 februari 1987, strikt genomen, aan de Koning niet de bevoegdheid geeft toepassing te maken van een andere inkomensgrens (met name een lagere inkomensgrens) dan de in de wet genoemde, kan de door het ontwerp gebruikte werkwijze te dezen nochtans aanvaard worden. Artikel 7, § 3, verplicht de Koning immers niet tot

.../...

het nemen van de beoogde maatregel, maar bepaalt enkel dat de Koning de bedoelde maatregel kan nemen. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt uiteindelijk uitvoering te geven aan die wetsbepaling, in een zin die er helemaal mee overeenstemt, met ingang van 1 januari 2000 (artikel 2 van het ontwerp). In een overgangsperiode, die niet geacht kan worden onredelijk lang te duren, wordt een regeling ingevoerd die, zonder helemaal met de bewoordingen van de wet te stroken, toch reeds gedeeltelijk aan de doelstelling van de wetgever beantwoordt (artikel 1 van het ontwerp).

Mede gelet op het feit dat de wetgever zich ervan bewust was dat de uitvoering van de wet op budgettaire bezwaren kon stuiten (1), kan een trapsgewijze uitvoering van de wet als wettig beschouwd worden. Dat de uitvoering van de wet tijdens een overgangs- of aanlooperperiode enigszins haaks staat op de tekst van de wet, is daarbij geen bezwaar, indien van meet af aan duidelijk is dat het slechts om een overgangsregeling gaat, en dat de definitieve regeling volledig strookt met de tekst van de wet.

De ontworpen regeling vindt derhalve, ook wat de overgangsregeling betreft, een voldoende rechtsgrond in artikel 7, § 3, van de wet.

(1) Zie de bespreking van de amendementen nrs. 58 en 81 in de Commissie voor de sociale zaken, Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 1184-14, pp. 53-55.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1, 2 en 4

Het ontworpen artikel 4, § 1, derde lid (artikel 1 van het ontwerp) is bedoeld om uitwerking te hebben van 1 oktober 1998 tot 31 december 1999 (artikel 4 van het ontwerp). Met ingang van 1 januari 2000, d.i. onmiddellijk nadat het ontworpen artikel 4, § 1, derde lid, opgehouden zal hebben van kracht te zijn, zal datzelfde artikel 4, § 1, derde lid, vervangen worden door een nieuwe bepaling (artikelen 2 en 4 van het ontwerp).

Die werkwijze is ongewoon, in zoverre ze impliceert dat één bepaling (artikel 4, § 1) tweemaal gewijzigd wordt : eerst met uitwerking op 1 oktober 1998, nadien met ingang van 1 januari 2000.

De Raad van State geeft ter overweging om de beide wijzigingen in één keer in het koninklijk besluit van 5 maart 1990 aan te brengen, uiteraard met duidelijke vermelding van de respectieve data van inwerkingtreding.

Indien deze suggestie wordt gevolgd, formuleer men het in te voegen derde lid bijvoorbeeld als volgt :

"In afwijking van het eerste en het tweede lid, is de grens voor de samenwonende gerechtigde die inwoont of gaat inwonen bij bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad of wiens voornoemde bloed- of aanverwanten bij hem inwonen of gaan inwonen, gelijk aan :

.../...

- het gemiddelde van de grens voor een alleenstaande gerechtigde en de grens voor een samenwonende gerechtigde, voor de periode van 1 oktober 1998 tot 31 december 1999;
- de grens van een alleenstaande gerechtigde, vanaf 1 januari 2000."

Artikel 3

Er zou best vermeden worden artikel 3 van het ontwerpbesluit als een autonome bepaling te redigeren. Dat artikel kan integendeel beter geredigeerd worden als een wijzigende bepaling. De ontworpen bepaling zou bijvoorbeeld het voorwerp kunnen uitmaken van een nieuwe paragraaf 4 van artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 maart 1990.

Men vervange dan de woorden "van dit besluit" door "van § 1, derde lid", en de woorden "op de datum van in werking treden van deze bepalingen" door "respectievelijk op 1 oktober 1998 en 1 januari 2000". Tevens voege men tussen de woorden "recht op deze tegemoetkoming" en "nog niet" de woorden "op deze data" in.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL

1. L'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés dispose que le montant des allocations est diminué du montant du revenu du handicapé, de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage qui dépasse les plafonds fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Ces plafonds peuvent différer, notamment, selon que l'ayant droit est isolé ou cohabitant.

L'article 7, § 3, inséré par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, dispose que, par dérogation à la disposition précitée du paragraphe 1er, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer les modalités selon lesquelles le plafond prévu pour un bénéficiaire isolé peut être appliqué au bénéficiaire cohabitant lorsque ce dernier habite ou va habiter chez des parents ou alliés au premier ou au deuxième degré ou lorsque ceux-ci habitent ou vont habiter chez lui.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre ledit article 7, § 3. A cet effet, des modifications sont apportées à l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, notamment à l'article 4, § 1er, de cet arrêté.

Il résulte des termes du projet que ses auteurs entendent mettre en oeuvre la disposition législative citée en deux phases. Du 1er octobre 1998 au 31 décembre 1999, le plafond prévu pour la catégorie visée de bénéficiaires

.../...

cohabitants est porté au niveau correspondant à la moyenne du plafond prévu pour les bénéficiaires isolés et du plafond prévu pour les bénéficiaires cohabitants. A partir du 1er janvier 2000, ce plafond est relevé au niveau du plafond fixé pour les bénéficiaires isolés.

2. La question qui se pose est de savoir si l'article 7, § 3, de la loi du 27 février 1987 procure un fondement légal suffisant à de telles règles. En effet, la disposition législative citée confère au Roi le pouvoir d'appliquer à la catégorie (particulière) visée de bénéficiaires cohabitants, le plafond applicable à un isolé, et de déterminer les modalités de cette application. Toutefois, dans l'arrêté en projet, il est appliqué à cette catégorie de bénéficiaires, du moins pendant une première phase s'étendant jusqu'au 31 décembre 1999, un plafond non mentionné par la loi, à savoir celui de la moyenne des plafonds prévus pour les isolés et les cohabitants.

Bien qu'il faille donc constater que le texte de l'article 7, § 3, de la loi du 27 février 1987, à proprement parler, ne confère pas au Roi le pouvoir d'appliquer un autre plafond (à savoir, un plafond plus bas) que celui visé par la loi, le procédé utilisé dans le projet est, en l'espèce, néanmoins acceptable. En effet, l'article 7, § 3, ne contraint pas le Roi à prendre la mesure visée, mais se limite à disposer que le Roi peut prendre la mesure visée. Le projet soumis pour avis tend en définitive à pourvoir à l'exécution de cette disposition législative, dans un sens qui s'y conforme entièrement, à partir du 1er janvier 2000 (article 2 du projet). Pendant une période transitoire, dont

.../...

la durée ne peut être jugée déraisonnable, il est instauré un régime qui, sans être tout à fait conforme aux termes de la loi, répond néanmoins déjà en partie à l'objectif du législateur (article 1er du projet).

Etant donné notamment que le législateur était conscient du fait que l'exécution de la loi pouvait se heurter à des difficultés budgétaires (1), une exécution graduelle de la loi peut être considérée comme légale. Rien ne s'oppose à ce que l'exécution de la loi pendant une période de transition ou de lancement soit en quelque sorte en contradiction avec le texte de la loi, si, d'emblée, il est établi qu'il ne s'agit que d'un régime transitoire et que le régime définitif est tout à fait conforme au texte de la loi.

Le régime en projet trouve dès lors, même en ce qui concerne le régime transitoire, un fondement légal suffisant dans l'article 7, § 3, de la loi.

(1) Voir l'examen des amendements n^{os} 58 et 81 en Commission des affaires sociales, Doc. parl., Chambre, 1996-97, n^o 1184-14, pp. 53-55.

EXAMEN DU TEXTEArticles 1er, 2 et 4

L'article 4, § 1er, alinéa 3 en projet (article 1er du projet) est appelé à produire ses effets du 1er octobre 1998 au 31 décembre 1999 (article 4 du projet). A partir du 1er janvier 2000, c'est-à-dire immédiatement après que l'article 4, § 1er, alinéa 3 en projet aura cessé d'être en vigueur, ce même article 4, § 1er, alinéa 3, sera remplacé par une nouvelle disposition (articles 2 et 4 du projet).

Ce procédé est inhabituel dans la mesure où il implique qu'une seule et même disposition (article 4, § 1er) est modifiée à deux reprises : une première fois, avec effet au 1er octobre 1998, ensuite à partir du 1er janvier 2000.

Le Conseil d'Etat suggère d'apporter les deux modifications à l'arrêté royal du 5 mars 1990 en une seule fois en veillant bien entendu à mentionner clairement les dates respectives d'entrée en vigueur.

Si cette suggestion est suivie, l'alinéa 3, dont l'insertion est prévue, pourra, par exemple, être formulée comme suit :

"Par dérogation aux alinéas 1er et 2, le plafond prévu pour le bénéficiaire cohabitant qui habite ou va habiter chez des parents ou alliés au premier ou au deuxième degré ou dont ces parents ou alliés habitent ou vont habiter chez lui est égal :

.../...

- à la moyenne du plafond prévu pour un bénéficiaire isolé et du plafond prévu pour un bénéficiaire cohabitant, pour la période du 1er octobre 1998 au 31 décembre 1999;
- au plafond prévu pour un bénéficiaire isolé, à partir du 1er janvier 2000."

Article 3

Il serait préférable de donner à l'article 3 de l'arrêté en projet la forme d'une disposition modificative plutôt que celle d'une disposition autonome. La disposition en projet pourrait, par exemple, constituer un nouveau paragraphe 4 de l'article 4 de l'arrêté royal du 5 mars 1990.

On remplacera dès lors les mots "du présent arrêté" par "du § 1er, alinéa 3", et les mots "à la date d'entrée en vigueur de ces dispositions" par "respectivement au 1er octobre 1998 et au 1er janvier 2000". De même, on insérera entre les mots "n'a" et "pas encore été fixé" les mots ", à ces dates,".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER