

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.332/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 februari 2001 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratie-tegemoetkoming", heeft op 23 februari 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.332/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, le 21 février 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration", a donné le 23 février 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"que la mesure proposée doit produire ses effets au 1er juillet 2001, et que les programmes informatiques devront être adaptés dans les plus brefs délais" (1).

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

(1) In strijd met artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State vormt de in de aanhef gegeven motivering niet de letterlijke overname van de motivering die in de eigenlijke adviesaanvraag wordt opgegeven.

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten voorziet in drie soorten van tegemoetkomingen : de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (artikel 2). Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt een wijziging aan te brengen in de regeling m.b.t. de berekening van het bedrag van de integratietegemoetkoming (1).

Het bedrag van de integratietegemoetkoming is een forfaitair bedrag, variërend volgens de graad van zelfredzaamheid en volgens de categorie waartoe de gehandicapte behoort (artikel 6, § 3, van de wet van 27 februari 1987). Er zijn vier categorieën (categorieën 1, 2, 3 en 4), in afnemende orde van de mate van zelfredzaamheid (artikel 6, § 4, eerste lid, van de wet).

Het bedrag van de tegemoetkoming wordt evenwel verminderd met het gedeelte van het inkomen van de gehandicapte en zijn partner dat hoger is dan een door de Koning vast te stellen grens (artikel 7, § 1, van de wet). Artikel 8, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming bepaalt dat, indien de gehandicapte gehuwd is of met een andere persoon een huis-

(1) De integratietegemoetkoming wordt toegekend aan de gehandicapte van ten minste eenentwintig en ten hoogste vijfenzestig jaar, van wie een gebrek aan of vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld (artikel 2, § 2, van de wet van 27 februari 1987).

houden vormt, op de inkomsten van de partner een abattement van 60.000 frank wordt toegepast.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt een bijzondere regeling in te voeren ten gunste van bepaalde gehandicapten die gehuwd zijn of een huishouden vormen, en die recht hebben op een integratietegemoetkoming. De regeling is enkel van toepassing op de gehandicapten van de categorieën 3 of 4. Indien de gehandicapte zich in een dergelijk geval bevindt, wordt voor de berekening van het inkomen dat het door de Koning te bepalen grensbedrag overstijgt, nog enkel rekening gehouden met het eventuele inkomen van de gehandicapte zelf, niet met het inkomen van diens partner (ontworpen artikel 8, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987). Wat het inkomen van de partner betreft, wordt het abattement in de eerste plaats verhoogd van 60.000 frank tot 700.000 frank; de helft van het nog overblijvende deel van het inkomen van de partner wordt dan in mindering gebracht van het bedrag van de integratietegemoetkoming (ontworpen artikel 8, § 1, vierde lid).

De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat, voor de betrokken gehandicapten, het huwen of het vormen van een huishouden met een andere persoon een minder nadelig effect dan voorheen heeft op het bedrag van de tegemoetkoming.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

1. De ontworpen regeling geldt enkel ten gunste van gehandicapten die recht hebben op een integratietegemoetkoming, niet ten gunste van gehandicapten die recht hebben op een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Nochtans zijn beide soorten tegemoetkomingen bedoeld om hulp te bieden aan personen bij wie een gebrek aan of vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld (artikel 2, §§ 2 en 3, van de wet van 27 februari 1987).

Wel moet vastgesteld worden dat het bedrag van de twee soorten tegemoetkomingen volgens verschillende regels berekend wordt (1). Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen verifiëren of dat verschil van berekeningssystemen een verantwoording kan vormen voor het feit dat de ontworpen gunstregeling enkel geldt voor gehandicapten tot 65 jaar, en niet voor gehandicapten van 65 jaar of ouder.

2. Wat de gehandicapten betreft die recht hebben op een integratietegemoetkoming, voert artikel 6, § 4, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 vier categorieën in, naargelang van de graad van zelfredzaamheid van de

(1) Zie het koninklijk besluit van 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

betrokkenen. De ontworpen regeling geldt enkel voor de categorieën 3 en 4, niet voor de categorieën 1 en 2. Het zijn m.a.w. de gehandicapten met de minste mogelijkheden tot zelfredzaamheid, die het voordeel van de ontworpen regeling genieten.

Zoals o.m. blijkt uit het advies van de Nationale Hoge Raad voor gehandicapten van 5 februari 2001, doet ook dit verschil in behandeling vragen rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Ter verantwoording roept de regering "budgettaire redenen" in (zie het zevende lid van de aanhef).

Budgettaire redenen kunnen inderdaad een verantwoording vormen voor de geleidelijke invoering van een financieel gunstige regeling, waarbij die regeling eerst toegepast wordt op de categorieën van personen die het meest hulpbehoevend zijn.

Als budgettaire redenen de enige verantwoording vormen, mag dit verschil in behandeling echter slechts van relatief korte duur zijn, en moet het de bedoeling zijn om uiteindelijk te komen tot de toepassing van de regeling op het geheel van de betrokken categorieën. In dat verband mag van de overheid verwacht worden dat zij de toestand geregeld evalueert, en zodra mogelijk het door haar gecreëerde verschil in behandeling wegwerkt.

De Raad van State stelt vast dat de Ministerraad zich uitdrukkelijk heeft voorgenomen om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling opnieuw te bekijken in het

.../...

kader van het opstellen van de begroting voor 2002, met het oog op de eventuele verruiming van het toepassingsgebied (notificatie van de vergadering van de Ministerraad van 9 februari 2001).

In die omstandigheden lijkt de ontworpen regeling op dit ogenblik niet strijdig te zijn met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Die conclusie sluit vanzelfsprekend niet uit dat het handhaven van het verschil in behandeling tussen de onderscheiden categorieën van gehandicapten na verloop van tijd wel in strijd kan komen met de voornoemde beginselen.

Artikel 2

Deze bepaling is geredigeerd alsof het ontworpen besluit terugwerkende kracht heeft. Aangezien dit allicht niet het geval zal zijn, dient artikel 2 geredigeerd te worden als volgt :

"Art. 2. Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2001."

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

"que la mesure proposée doit produire ses effets au 1er juillet 2001, et que les programmes informatiques devront être adaptés dans les plus brefs délais" (1).

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

(1) En violation de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans le préambule n'est pas la reproduction littérale de la motivation invoquée dans la demande d'avis proprement dite.

PORTEE DU PROJET

La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés prévoit trois sortes d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (article 2). Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier les règles de calcul du montant de l'allocation d'intégration (1).

Le montant de l'allocation d'intégration est un montant forfaitaire qui varie selon le degré d'autonomie et selon la catégorie à laquelle le handicapé appartient (article 6, § 3, de la loi du 27 février 1987). Il y a quatre catégories (catégories 1, 2, 3 et 4), classées par ordre décroissant du degré d'autonomie (article 6, § 4, alinéa 1er, de la loi).

Le montant de l'allocation est toutefois diminué du montant du revenu du handicapé et de son partenaire qui dépasse le plafond fixé par le Roi (article 7, § 1er, de la loi). L'article 8, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration dispose que, lorsque le handicapé est marié ou établi en ménage avec une autre personne, un abattement de 60.000 francs est appliqué aux revenus du partenaire.

(1) L'allocation d'intégration est accordée au handicapé âgé d'au moins vingt et un ans et de soixante-cinq ans au plus dont le manque d'autonomie ou dont l'autonomie réduite sont établis (article 2, § 2, de la loi du 27 février 1987).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend instaurer un régime particulier en faveur de certains handicapés mariés ou établis en ménage, et qui peuvent prétendre à une allocation d'intégration. Le régime s'applique uniquement aux handicapés des catégories 3 et 4. Si le handicapé se trouve dans pareille situation, il ne sera plus tenu compte que de ses propres revenus éventuels, à l'exclusion de ceux de son partenaire, pour calculer le revenu dépassant le plafond fixé par le Roi (article 8, § 1er, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987). En ce qui concerne les revenus du partenaire, l'abattement est tout d'abord porté de 60.000 à 700.000 francs; le montant de l'allocation d'intégration est alors diminué de la moitié de l'excédent des revenus du partenaire (article 8, § 1er, alinéa 4, en projet).

Le régime en projet a pour conséquence de diminuer l'effet négatif du mariage ou de la vie en ménage avec une autre personne sur le montant de l'allocation des handicapés concernés.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

1. Le régime en projet s'applique uniquement aux handicapés qui ont droit à une allocation d'intégration, et non aux handicapés qui peuvent prétendre à une allocation pour l'aide aux personnes âgées. Or, ces deux sortes d'allocations ont pour objet d'aider les personnes dont le

.../...

manque ou la réduction d'autonomie est établi (article 2, §§ 2 et 3, de la loi du 27 février 1987).

Force est certes de constater que le montant des deux sortes d'allocations est calculé selon des règles différentes (1). Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si cette différence de méthode de calcul est de nature à justifier le fait que le régime de faveur en projet s'applique uniquement aux handicapés de moins de 65 ans, et non aux handicapés âgés de 65 ans ou plus.

2. En ce qui concerne les handicapés qui ont droit à une allocation d'intégration, l'article 6, § 4, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 instaure quatre catégories, selon le degré d'autonomie des intéressés. Le régime en projet est uniquement applicable aux catégories 3 et 4, pas aux catégories 1 et 2. Autrement dit, ce sont les handicapés ayant le moins d'autonomie qui bénéficient du régime en projet.

Ainsi qu'il ressort notamment de l'avis du Conseil supérieur national des personnes handicapées du 5 février 2001, cette différence de traitement soulève également des questions eu égard aux principes d'égalité et de non-discrimination. Pour se justifier, le gouvernement invoque des "contraintes budgétaires" (voir le septième alinéa du préambule).

(1) Voir l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

Des contraintes budgétaires peuvent effectivement justifier l'instauration progressive d'un régime financier favorable, étant entendu que ce régime s'appliquera d'abord aux catégories de personnes les plus démunies.

Si des contraintes budgétaires constituent la seule justification, cette différence de traitement ne peut toutefois être que de courte durée, et l'objectif final doit être d'étendre l'application du régime à l'ensemble des catégories concernées. A cet égard, on est en droit d'attendre de l'autorité qu'elle procède à une évaluation régulière de la situation et qu'elle remédie dès que possible à la différence de traitement qu'elle a instaurée.

Le Conseil d'Etat constate que le Conseil des ministres a projeté expressément de réexaminer, dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année 2002, le champ d'application du régime en projet en vue de son élargissement éventuel (notification de la séance du Conseil des ministres du 9 février 2001).

Dans ces circonstances, le régime en projet ne semble pas, pour l'heure, violer les principes d'égalité et de non-discrimination. Il va sans dire que cette conclusion n'exclut pas que le maintien de la différence de traitement entre les diverses catégories de handicapés pourrait toutefois se heurter, à terme, aux principes susmentionnés.

.../...

Article 2

Cette disposition est rédigée comme si l'arrêté en projet était appelé à rétroagir. Dès lors que ce ne sera sans doute pas le cas, il y a lieu de rédiger l'article 2 comme suit :

"Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er juillet 2001.".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

voorzitter,
président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, 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. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. 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