

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.574/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 34.574/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 december 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratie-tegemoetkoming", heeft op 15 april 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 16 décembre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration", a donné le 15 avril 2003 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, hebben in essentie tot doel de in dat besluit vervatte regeling aan te passen aan de wijzigingen welke in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten zijn aangebracht bij de programmawet (I) van 24 december 2002.

De beoogde aanpassingen hebben inzonderheid betrekking op :

- de definitie van het begrip "kind ten laste" (artikelen 1 en 2 van het ontwerp);
- de omschrijving van wat moet worden verstaan onder "werkelijke verblijfplaats" (artikel 3);
- de omschrijving van de personen met een handicap die behoren tot respectievelijk de categorie A, B en C waaraan de wet van 27 februari 1987 de bedragen van de inkomensvervangende tegemoetkoming verbindt (artikel 4);

.../...

- de regeling inzake het bepalen van de graad van zelfredzaamheid van de personen met een handicap, met het oog op de vaststelling van de bedragen van de integratietegemoetkoming waarop de betrokkenen aanspraak kunnen maken (artikelen 5 en 6);
- de regeling inzake het bepalen van het inkomen waarmee rekening moet worden gehouden voor de toekenning van de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming (artikelen 10 tot 14).

2. De bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in de wet van 27 februari 1987, meer bepaald in :

- artikel 3 van de wet, wat de artikelen 1 en 2 van het ontwerp betreft;
- artikel 4, §§ 3 en 5, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat artikel 3 van het ontwerp betreft;
- artikel 6, § 1, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat artikel 4 van het ontwerp betreft;
- artikel 6, § 4, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat de artikelen 5 en 6 van het ontwerp betreft;
- artikel 7, § 1, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat de artikelen 7 tot 14 van het ontwerp betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Bij de verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar de wet van 27 februari 1987, moet rekening worden gehouden met de wijziging welke de programmawet (I) van 24 december 2002 heeft aangebracht in het opschrift van die wet.

.../...

Meer bepaald moet het woord "gehandicapten" in het opschrift worden vervangen door "personen met een handicap". Bovendien moet de opsomming van de wetten waarbij wijzigingen zijn aangebracht in de wet van 27 februari 1987, worden aangevuld met de vermelding van de wet van 24 december 2002.

De eerste opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 1, 1° (artikel 1 van het ontwerp).

2. Het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van ...;".

Artikel 1

Dit artikel strekt ertoe artikel 1 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 te vervangen. Vóór de ontworpen bepaling moet de vermelding "Artikel 1." worden aangebracht.

Artikel 4

Het ontworpen artikel 4 strekt ertoe de personen met een handicap aan te wijzen die behoren tot de onderscheiden categorieën (A, B of C) vermeld in artikel 6, § 1, van de wet van 27 februari 1987, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002.

De ontworpen regeling komt er o.m. op neer dat, wat de toekenning van de inkomensvervangende tegemoetkoming betreft, een verschillende behandeling wordt ingesteld tussen personen met een handicap die samenwonen met familieleden (althans met bloed- en aanverwanten tot de derde graad), enerzijds, en personen met een handicap die samenwonen met een andere partner (al dan niet gehuwd en ongeacht het geslacht), anderzijds, zulks in de veronderstelling dat de betrokken persoon met een handicap geen

.../...

kinderen ten laste heeft en dat de personen met wie hij een huishouden vormt een eigen inkomen hebben. De persoon met een handicap die samenwoont met de bedoelde familieleden, wordt ingedeeld in categorie A (wat betekent dat hij aanspraak heeft op het basisbedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming). De persoon met een handicap die samenwoont met een andere partner, wordt ingedeeld in categorie B (wat betekent dat hij aanspraak heeft op het basisbedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming, verhoogd met 50 procent).

Gevraagd naar de verantwoording voor die verschillende behandeling, heeft de gemachtigde van de regering erop gewezen dat de ontworpen regeling voorziet in een compensatie voor de persoon met een handicap die samenwoont met bloed- of aanverwanten, in die zin dat bij de omschrijving van de inkomsten die voor de berekening van de toe te kennen inkomensvervangende tegemoetkoming in aanmerking moeten worden genomen is bepaald dat de inkomsten van de bloed- en aanverwanten tot de derde graad niet meegeteld worden, terwijl de inkomsten van andere partners wel in aanmerking worden genomen (ontworpen artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 - artikel 10 van het ontwerp).

Bij gebrek aan een voldoende inzicht in de feitelijke elementen van de zaak, is het de Raad van State niet duidelijk in hoeverre deze regeling de bedoelde ongelijke behandeling werkelijk neutraliseert. De Raad kan derhalve niet anders dan terzake een voorbehoud te maken.

Artikel 5

Dit artikel strekt ertoe artikel 5 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 te vervangen. Vóór de ontworpen bepaling moet de vermelding "Art. 5." worden aangebracht. Een gelijkaardige opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 5ter, 8, 8bis, 9bis en 9ter (artikelen 6, 10, 11, 13 en 14 van het ontwerp).

Artikelen 7 en 8

Deze artikelen strekken ertoe de artikelen 6 en 6bis van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 op te heffen.

Die op te heffen bepalingen geven uitvoering aan de vigerende bepaling van artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 luidens welke het bedrag van de tegemoetkomingen wordt verminderd met het bedrag van het inkomen van de gehandicapte, van zijn echtgenoot of van de persoon met wie hij een huishouden vormt, dat meer beloopt dan de door de Koning te bepalen grenzen.

Artikel 7 van de wet van 27 februari 1987 zal, met ingang van 1 juli 2003, worden vervangen bij artikel 121 van de programmawet (I) van 24 december 2002. In het nieuwe artikel 7, § 1, eerste lid, is niet langer sprake van door de Koning te bepalen grenzen. Luidens die nieuwe bepaling kunnen de in artikel 1 van de wet bedoelde tegemoetkomingen enkel toegekend worden indien het bedrag van het inkomen van de persoon met een handicap en het bedrag van het inkomen van de personen met wie hij een huishouden vormt, het in artikel 6 van de wet bedoelde bedrag van de tegemoetkomingen niet overschrijdt. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering moet die bepaling worden gelezen in samenhang met het derde lid van het nieuwe artikel 7, § 1. Dat derde lid voorziet in de mogelijkheid voor de Koning om te bepalen dat sommige inkomsten of delen van het inkomen niet of slechts gedeeltelijk worden in aanmerking genomen voor de toepassing van het eerste lid. De combinatie van het eerste en het derde lid van het nieuwe artikel 7, § 1, komt erop neer dat een inkomensgrens wordt bepaald voor het al dan niet toekennen van de tegemoetkomingen : de persoon met een handicap wiens inkomen lager ligt dan het met toepassing van artikel 7, § 1, derde lid, vrijgestelde bedrag, vermeerderd met het bedrag van de betrokken tegemoetkoming, heeft recht op de tegemoetkoming; degene wiens inkomen hoger ligt dan het bedoelde bedrag, kan geen aanspraak maken op de tegemoetkoming ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Een regeling krachtens welke het inkomen dat die inkomensgrens te boven gaat, in mindering kan worden gebracht op de tegemoetkoming, en derhalve een gedeeltelijke tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend, lijkt evenwel niet te kunnen worden ingepast in het nieuwe artikel 7, § 1.

Gelet op de nieuwe regeling van artikel 7, § 1, van de wet, wordt terecht voorzien in de opheffing van de artikelen 6 en 6bis van het koninklijk besluit van 6 juli 1987.

Artikel 12

In het ontworpen artikel 9, § 1, tweede en derde lid, moet worden verwezen, niet naar respectievelijk "artikel 23, 1°, 2°, 3° of 4°" en "artikel 23, 5° of 6°", maar naar respectievelijk "artikel 23, § 1, 1°, 2°, 3° of 4°" en "artikel 23, § 1, 5° of 6°" van het ontworpen koninklijk besluit "betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap" ⁽²⁾.

In het tweede lid moet dat ontworpen besluit met zijn datum en zijn opschrift worden vermeld. In het derde lid kan dan worden verwezen naar "het voornoemde koninklijk besluit van ...".

Artikel 14

In het ontworpen artikel 9ter, § 1, moet de verwijzing naar artikel 7 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 worden geschrapt. Dat artikel 7 wordt immers opgeheven bij artikel 9 van het ontworpen besluit. Daarentegen moet, naast de verwijzing naar de artikelen 8 en 8bis, ook een verwijzing naar de artikelen 9 en 9bis van dat koninklijk besluit worden opgenomen.

⁽²⁾ Over dat ontwerpbesluit geeft de Raad van State heden advies onder nr. 34.575/3.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration ont essentiellement pour but d'adapter la réglementation qu'il contient aux modifications apportées à la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Les adaptations visées concernent notamment :

- la définition de la notion d'"enfant à charge" (articles 1^{er} et 2 du projet);
- la définition de ce qu'il faut entendre par "résidence réelle" (article 3);
- la définition des personnes handicapées qui appartiennent respectivement à la catégorie A, B ou C auxquelles la loi du 27 février 1987 lie les montants de l'allocation de remplacement de revenus (article 4);
- les règles permettant de déterminer le degré d'autonomie des personnes handicapées en vue de fixer les montants de l'allocation d'intégration auxquels les intéressés peuvent prétendre (articles 5 et 6);

.../...

- les règles permettant de déterminer le revenu dont il faut tenir compte pour l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration (articles 10 à 14).

2. Les dispositions du projet trouvent leur fondement légal dans la loi du 27 février 1987, notamment :

- dans l'article 3 de la loi, en ce qui concerne les articles 1^{er} et 2 du projet;
- dans l'article 4, §§ 3 et 5, de la loi, remplacés par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne l'article 3 du projet;
- dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi, remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne l'article 4 du projet;
- dans l'article 6, § 4, de la loi, remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne les articles 5 et 6 du projet;
- dans l'article 7, § 1^{er}, de la loi, remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne les articles 7 à 14 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans la référence que le premier alinéa du préambule fait à la loi du 27 février 1987, on tiendra compte de la modification que la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a apportée dans l'intitulé de cette loi. On remplacera notamment le mot "handicapés" par "personnes handicapées" dans l'intitulé. En outre, on complètera l'énumération des lois modificatives de la loi du 27 février 1987 par la mention de la loi du 24 décembre 2002.

.../...

La première observation vaut également à l'égard de l'article 1^{er}, 1°, en projet (article 1^{er} du projet).

2. Il serait préférable de rédiger le cinquième alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Ministre du Budget comme suit :

"Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le ...;".

Article 1^{er}

Cet article entend remplacer l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 juillet 1987. La disposition en projet sera précédée de la mention "Article 1^{er}".

Article 4

L'article 4 en projet entend désigner les personnes handicapées qui appartiennent aux diverses catégories (A, B ou C) mentionnées à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987, remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

La règle en projet signifie notamment qu'en ce qui concerne l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus, il est instauré un traitement différencié entre les personnes handicapées cohabitant avec des parents (du moins des parents ou alliés jusqu'au troisième degré), d'une part, et les personnes handicapées cohabitant avec une autre personne (mariées ou non et indépendamment du sexe), d'autre part, dans l'hypothèse où la personne handicapée concernée n'a pas d'enfant à charge et que les personnes avec qui elle forme un ménage ont des revenus propres. La personne handicapée qui cohabite avec les parents visés est classée dans la catégorie A (ce qui signifie qu'elle a droit au montant de base de l'allocation de remplacement de revenus). La personne handicapée qui cohabite avec une autre personne est classée dans la catégorie B (ce qui signifie qu'elle a droit au montant de base de l'allocation de remplacement de revenus, majoré de 50 pour cent).

.../...

A la demande qui lui fut faite de justifier ce traitement différencié, le délégué du gouvernement a souligné que le régime en projet prévoit une compensation pour la personne handicapée qui cohabite avec des parents ou alliés en ce sens qu'il est précisé dans la définition des revenus dont il faut tenir compte pour le calcul de l'allocation de remplacement de revenus qui sera octroyée, que les revenus des parents ou alliés jusqu'au troisième degré ne sont pas pris en compte, alors qu'en revanche les revenus d'autres membres du ménage sont pris en compte (article 8, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 - article 10 du projet).

Faute d'une connaissance suffisante des éléments de fait en l'occurrence, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas dans quelle mesure ce système neutralise réellement la différenciation de traitement. Il ne peut dès lors qu'émettre des réserves en la matière.

Article 5

Cet article entend remplacer l'article 5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987. La disposition en projet sera précédée de la mention "Art. 5.". Les articles 5ter, 8, 8bis, 9bis et 9ter en projet (articles 6, 10, 11, 13 et 14 du projet) appellent la même observation.

Articles 7 et 8

Ces articles entendent abroger les articles 6 et 6bis de l'arrêté royal du 6 juillet 1987.

Ces dispositions qui seront abrogées pourvoient à l'exécution de la disposition en vigueur de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 selon laquelle 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.

A partir du 1^{er} juillet 2003, l'article 7 de la loi du 27 février 1987 sera remplacé par l'article 121 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. A l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, nouveau, il n'est plus question de plafonds fixés par le Roi. Selon cette nouvelle disposition, les allocations visées à l'article 1^{er} de la loi ne peuvent être accordées que si le montant du revenu de la personne handicapée et le montant du revenu des personnes avec lesquelles elle forme un ménage ne dépassent pas le montant des allocations visé à l'article 6 de la loi. Selon les précisions données par le délégué du gouvernement, cette disposition doit être combinée avec l'alinéa 3 de l'article 7, § 1^{er}, nouveau. Cet alinéa 3 permet au Roi de déterminer que certains revenus ou parties de revenus ne sont que partiellement pris en considération ou ne le sont pas pour l'application de l'alinéa 1^{er}. La combinaison des alinéas 1^{er} et 3 de l'article 7, § 1^{er}, nouveau, signifie en fait qu'un plafond est fixé en matière de revenu en vue de l'octroi ou non des allocations : la personne handicapée dont le revenu est inférieur au montant immunisé en application de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, majoré du montant de l'allocation concernée, peut prétendre à l'allocation; celle dont le revenu dépasse le montant en question, ne peut prétendre à l'allocation ⁽¹⁾.

Eu égard à la nouvelle règle inscrite à l'article 7, § 1^{er}, de la loi, l'abrogation des articles 6 et 6bis de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 est justifiée.

Article 12

A l'article 9, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet, on fera référence non pas respectivement à l'"article 23, 1°, 2°, 3° ou 4°" et à l'"article 23, 5° ou 6°", mais bien respectivement à l'"article 23, § 1^{er}, 1°, 2°, 3° ou 4°" et à l'"article 23, § 1^{er}, 5° ou 6°" de l'arrêté royal en projet "relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées" ⁽²⁾.

A l'alinéa 2, on mentionnera la date et l'intitulé de cet arrêté en projet. A l'alinéa 3, on pourra alors faire référence à "l'arrêté royal précité du ...".

⁽¹⁾ Une règle permettant de déduire de l'allocation le revenu qui dépasse le plafond des revenus et, partant, d'octroyer une allocation partielle, ne paraît toutefois pas pouvoir se concilier avec l'article 7, § 1^{er}, nouveau.

⁽²⁾ Le Conseil d'Etat émet, ce jour, l'avis n° 34.575/3 sur ce projet d'arrêté.

Article 14

A l'article 9ter, § 1^{er}, en projet, on supprimera la référence à l'article 7 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987. En effet, cet article 7 est abrogé par l'article 9 de l'arrêté en projet. Par contre, il sera également fait référence aux articles 9 et 9bis de cet arrêté royal en plus des articles 8 et 8bis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste 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. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER