

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.576/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 34.576/3

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 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden", 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 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées", 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 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, 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" (artikel 1 van het ontwerp);
- de omschrijving van wat moet worden verstaan onder "werkelijke verblijfplaats" (artikel 2);
- de regeling inzake het bepalen van het inkomen waarmee rekening moet worden gehouden voor de toekenning van de tegemoetkoming en inzake het vrijgestelde gedeelte van het inkomen (artikelen 4 en 6 tot 16).

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

.../...

- artikel 3 van de wet, wat artikel 1 van het ontwerp betreft;
- artikel 4, §§ 3 en 5, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat artikel 2 van het ontwerp betreft;
- artikel 7, § 1, juncto artikel 6, § 1, van de wet, vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002, wat de artikelen 4 en 6 tot 16 van het ontwerp betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontwerp, moet in het eerste lid van de aanhef worden verwezen naar de artikelen 3, 4, §§ 3 en 5, 6, § 1, en 7, § 1, van de wet van 27 februari 1987.

Voorts moet rekening worden gehouden met de wijziging welke de programmawet (I) van 24 december 2002 heeft aangebracht in het opschrift van die wet van 27 februari 1987. Meer bepaald moet het woord "gehandicapten" in het opschrift worden vervangen door "personen met een handicap".

Die laatste 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 4

Het eerste lid van paragraaf 1 van het ontworpen artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 maart 1990 strekt ertoe "de grenzen beoogd in artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet (van 27 februari 1987)" vast te stellen.

Het gebruik van de term "grenzen" in de ontworpen bepaling wekt de indruk dat beoogd wordt uitvoering te geven aan de vigerende bepaling van artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987, en niet aan die bepaling zoals ze met ingang van 1 juli 2003 zal worden vervangen bij artikel 121 van de programmawet (I) van 24 december 2002. Luidens de vigerende bepaling van dat artikel 7, § 1, eerste lid, wordt het bedrag van de tegemoetkomingen immers 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". 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.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de ontworpen bepaling ertoe strekt, niet "de grenzen (te bepalen) beoogd in artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet", maar wel "het gedeelte van het inkomen dat, met toepassing van artikel 7, § 1, derde lid, niet in aanmerking wordt genomen voor de toepassing van het eerste lid van artikel 7, § 1" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Volgens de gemachtigde van de regering moet het eerste lid van het nieuwe artikel 7, § 1, namelijk worden gelezen in samenhang met het derde lid van die paragraaf 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 Koning kan daarbij o.m. een onderscheid maken naargelang de gerechtigde behoort tot categorie A, B of C. 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. 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.

De tekst van het ontwerp moet dan ook in die zin worden aangepast.

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 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées 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" (article 1^{er} du projet);
- la définition de ce qu'il faut entendre par "résidence réelle" (article 2);
- les règles permettant de déterminer le revenu dont il faut tenir compte pour l'octroi de l'allocation et concernant la partie immunisée du revenu (articles 4 et 6 à 16).

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

- dans l'article 3 de la loi, en ce qui concerne l'article 1^{er} 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 2 du projet;
- dans l'article 7, § 1^{er} combiné avec l'article 6, § 1^{er}, de la loi, remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne les articles 4 et 6 à 16 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations qui viennent d'être faites au sujet du fondement légal du projet, le premier alinéa du préambule devrait viser les articles 3, 4, §§ 3 et 5, 6, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987.

Il faudrait par ailleurs tenir compte de la modification que la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a apportée dans l'intitulé de la loi du 27 février 1987 précitée. On remplacera notamment le mot "handicapés" par "personnes handicapées" dans l'intitulé.

Cette dernière observation vaut également à l'égard de l'article 1^{er}, 1^o, en projet (article 1^{er} du projet).

2. Mieux vaudrait rédiger comme suit le cinquième alinéa du préambule, qui fait référence à l'accord du Ministre du Budget :

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

Article 4

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 4, en projet, de l'arrêté royal du 5 mars 1990 entend fixer "les plafonds visés à l'article 7, § 1^{er}, 1^{er} alinéa (lire : alinéa 1^{er}), de la loi (du 27 février 1987)".

L'emploi du terme "plafonds" dans la disposition en projet donne à penser qu'elle vise à pourvoir à l'exécution de la disposition en vigueur qui figure à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 1987, et non de la disposition en question telle qu'elle sera remplacée par l'article 121 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 à dater du 1^{er} juillet 2003. Selon la disposition en vigueur qui figure à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, le montant des allocations est en effet diminué du montant du revenu du handicapé, de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage qui dépasse les "plafonds" qu'il appartient au Roi de fixer. 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.

Lorsque son attention fut attirée sur ce point, le délégué du gouvernement a précisé que la disposition en projet a pour objet de fixer, non pas "les plafonds visés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi", mais "la partie du revenu qui, en application de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, n'est pas prise en compte pour l'application de l'alinéa 1^{er} de l'article 7, § 1^{er}"⁽¹⁾.

Il y a lieu dès lors d'adapter le texte du projet en ce sens.

⁽¹⁾ Selon le délégué du gouvernement, l'alinéa 1^{er} de l'article 7, § 1^{er}, nouveau, doit en effet se lire en combinaison avec l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} en question. 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}. Il permet de surcroît au Roi d'opérer, notamment, une distinction en fonction de l'appartenance du bénéficiaire à la catégorie A, B ou C. 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. 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.

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