

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.964/1
VAN 10 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 februari 2009 door de Staatssecretaris voor Personen met een handicap verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 maart 1990 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavig geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

"La modification prévue dans cet arrêté cadre dans l'application de la liaison au bien-être prévue par la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte de solidarité entre les générations, modifiée par la loi du 27 décembre 2006 qui doit faire partie intégrante du plan de relance économique du 11 décembre 2008 dont toutes les mesures doivent être adoptées simultanément, en ce compris celles qui entreront en vigueur à une date ultérieure. Ce plan de relance forme un tout indivisible pour le gouvernement et doit obtenir comme une entité intégrée une base réglementaire et doit pouvoir être exécutée dans les meilleurs délais comme le recommande d'ailleurs la Commission européenne dans le cadre du plan de relance européen annoncé le 26 novembre 2008. Pour ces raisons l'avis urgent du Conseil d'État est demandé conformément à l'article 84, § 1^{er}, premier alinéa, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ce, pour tout le paquet de mesures du plan de relance économique, que celles-ci doivent être instaurées par une loi ou par un AR".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het gedeelte van het inkomen van de gerechtigden op een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden dat niet in aanmerking wordt genomen voor de berekening van die tegemoetkoming, te verhogen met ingang van 1 juni 2009.

.../...

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Krachtens die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen dat sommige inkomsten of delen van het inkomen, onder de voorwaarden die hij bepaalt, niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking worden genomen.

Artikel 6, § 6, van dezelfde wet, waaraan eveneens wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing naar dat artikel in het eerste lid van de aanhef dient bijgevolg te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

Artikel 20 van de wet van 27 februari 1987 bepaalt dat de Koning, ter beoefening van de hem door deze wet toegekende bevoegdheden, het advies inwint van de Nationale Hoge Raad voor personen met een handicap. Dat advies is met betrekking tot het voorliggende ontwerp gegeven op 2 februari 2009. Het overleg in de Ministerraad, waarin wordt voorzien in voornoemd artikel 7, § 1, derde lid, van dezelfde wet, heeft plaatsgehad op 23 januari 2009, derhalve vóór voornoemd advies is uitgebracht.

Een dergelijke werkwijze vertoont verschillende gebreken. Immers, enerzijds dreigt daardoor het inwinnen van een bij wet voorgeschreven advies te worden herleid tot het louter vervullen van een formaliteit, nu de tekst van het ontwerp op het ogenblik dat het advies wordt uitgebracht reeds is overlegd in de Ministerraad en bijgevolg als definitief vastgesteld zou kunnen worden beschouwd. Anderzijds dreigt op die wijze ook de verplichting tot overleg in de Ministerraad zelf te worden uitgehold, nu deze niet met volledige kennis van zaken heeft kunnen beraadslagen over de hem voorgelegde tekst.

Die gebreken klemmen in het voorliggende geval des te meer, nu in het door de Nationale Hoge Raad voor personen met een handicap uitgebrachte advies fundamentele opmerkingen worden gemaakt bij het toepassingsgebied van de ontworpen maatregel. Bovendien wordt in de nota aan de Ministerraad van 19 januari 2009 met geen woord gerept over het door de Nationale Hoge Raad op dat ogenblik nog uit te brengen

.../...

advies, zodat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat de Ministerraad wetens en willens over bedoelde maatregel heeft willen beraadslagen zonder reeds kennis te kunnen nemen van bedoeld advies.

Gelet op hetgeen hiervoor is uiteengezet, acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het raadzaam, ten einde voornoemde onvolkomenheden te verhelpen en tegelijk elke twijfel weg te nemen omtrent de rechtsgeldigheid van de wijze waarop bedoeld advies werd ingewonnen, alsook van de wijze waarop het ontwerp in de Ministerraad is overlegd, om het voorliggende ontwerp samen met voornoemd advies opnieuw te overleggen in de Ministerraad, zodat deze thans met volledige kennis van zaken over het ontwerp zou kunnen beraadslagen. Indien als gevolg van dat overleg nog wijzigingen worden aangebracht in de nu voorgelegde tekst, zal de afdeling wetgeving over die wijzigingen opnieuw dienen te worden geconsulteerd.

OVEREENSTEMMING MET DE HOGERE RECHTSNORMEN

De ontworpen maatregel is enkel van toepassing op de gerechtigden op een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, en derhalve niet op de gerechtigden op een andere tegemoetkoming aan personen met een handicap. Op die wijze wordt een onderscheid gecreëerd tussen verschillende categorieën van gerechtigden op een tegemoetkoming aan personen met een handicap.

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dienen voor dit verschil in behandeling objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan.

De Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om het ontwerp vanuit dit oogpunt te beoordelen, mede gelet op het gegeven dat niet valt uit te sluiten dat de voorliggende maatregel slechts een onderdeel vormt van een ruimer en in de tijd gespreid pakket maatregelen op het vlak van de vaststelling van de voornoemde tegemoetkomingen, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten worden beoordeeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.964/1
DU 10 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Secrétaire d'État aux Personnes handicapées, le 4 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'article 4 de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées", a donné l'avis suivant:

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée de la manière suivante :

"La modification prévue dans cet arrêté cadre dans l'application de la liaison au bien-être prévue par la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte de solidarité entre les générations, modifiée par la loi du 27 décembre 2006 qui doit faire partie intégrante du plan de relance économique du 11 décembre 2008 dont toutes les mesures doivent être adoptées simultanément, en ce compris celles qui entreront en vigueur à une date ultérieure. Ce plan de relance forme un tout indivisible pour le gouvernement et doit obtenir comme une entité intégrée une base réglementaire et doit pouvoir être exécutée dans les meilleurs délais comme le recommande d'ailleurs la Commission européenne dans le cadre du plan de relance européen annoncé le 26 novembre 2008. Pour ces raisons l'avis urgent du Conseil d'État est demandé conformément à l'article 84, § 1^{er}, premier alinéa, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ce, pour tout le paquet de mesures du plan de relance économique, que celles-ci doivent être instaurées par une loi ou par un AR".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de majorer, avec effet au 1^{er} juin 2009, la partie du revenu des bénéficiaires d'une allocation d'aide aux personnes âgées qui n'est pas prise en compte pour le calcul de cette allocation.

2. Le fondement juridique du projet se trouve à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés. Cette disposition habilite le Roi à prévoir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, que certains revenus ou parties de revenus, dans les conditions qu'il détermine, ne sont que partiellement ou ne sont pas pris en considération.

L'article 6, § 6, de la même loi, auquel fait également référence le premier alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique au projet. La référence à cet article au premier alinéa du préambule doit par conséquent être omise.

FORMALITÉS

L'article 20 de la loi du 27 février 1987 dispose que le Roi, pour exercer les compétences qui lui sont conférées par la présente loi, prend l'avis du Conseil supérieur national des personnes handicapées. En ce qui concerne le projet à l'examen, cet avis a été donné le 2 février 2009. La délibération en Conseil des ministres, imposée par l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, précité, de la même loi, a eu lieu le 23 janvier 2009, soit avant que l'avis précité ait été donné.

Un tel procédé présente plusieurs difficultés. En effet, d'une part, il engendre le risque de voir l'obligation légale de recueillir un avis réduite à l'accomplissement d'une simple formalité, dès lors qu'au moment où cet avis est donné, le texte du projet a déjà été délibéré en Conseil des ministres et pourrait donc être considéré comme définitivement arrêté. D'autre part, en procédant de cette manière, l'obligation de délibération en Conseil des ministres elle-même risque également d'être vidée de sa substance, dès lors que celui-ci n'a pas été en mesure de délibérer en toute connaissance de cause sur le texte qui lui a été soumis.

Ces manquements sont, en l'occurrence, d'autant plus préoccupants que l'avis donné par le Conseil supérieur national des personnes handicapées contient des observations fondamentales sur le champ d'application de la mesure projetée. En outre, la note au Conseil des ministres du 19 janvier 2009 ne dit pas un mot de l'avis du Conseil supérieur national qui, à ce moment-là, n'a pas encore été rendu, de sorte qu'il est difficile d'imaginer que le Conseil des ministres aurait sciemment voulu délibérer de la mesure visée, sans déjà avoir pris connaissance de l'avis concerné.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, juge qu'il est préférable, afin de remédier aux imperfections précitées et, dans la foulée, d'écartier toute incertitude relativement à la régularité de la procédure selon laquelle cet avis a été recueilli, ainsi que de celle selon laquelle le projet a été délibéré en Conseil des ministres, de soumettre une nouvelle fois le projet à l'examen accompagné de l'avis précité, au Conseil des ministres, de sorte que celui-ci puisse alors se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet. Si, à la suite de cette délibération, des modifications sont encore apportées au projet actuellement à l'examen, la section de législation devra à nouveau être consultée à leur sujet.

CONFORMITÉ AUX NORMES SUPÉRIEURES

La mesure projetée ne s'applique qu'aux bénéficiaires d'une allocation d'aide aux personnes âgées et, par conséquent, pas aux bénéficiaires d'une autre allocation en faveur des personnes handicapées. Une distinction est ainsi créée entre plusieurs catégories de bénéficiaires d'une allocation en faveur des personnes handicapées.

Les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination requièrent que cette différence de traitement se fonde sur des motifs objectifs et raisonnables.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de suffisamment d'éléments concrets permettant d'apprécier le projet de ce point de vue, dès lors qu'on ne saurait exclure notamment que la mesure à l'examen ne constitue qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures étalées dans le temps en matière de détermination des allocations précitées, nécessitant alors d'apprécier le projet au regard des principes précités dans un contexte plus large.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME