



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.270/1
van 23 mei 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende wijziging
van het koninklijk besluit van
22 mei 2003 betreffende de
procedure voor de behandeling
van de dossiers inzake
tegemoetkomingen aan
personen met een handicap'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.270/1
du 23 mai 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
22 mai 2003 relatif à la
procédure concernant le
traitement des dossiers en
matière des allocations aux
personnes handicapées'

Op 26 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Personen met een Handicap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 mei 2013.

*

Le 26 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État aux Personnes handicapées à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de elektronische procedure voor het aanvragen van de verschillende tegemoetkomingen aan personen met een handicap te vergemakkelijken. Daartoe worden een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 22 mei 2003 ‘betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap’.

De voornaamste wijzigingen hebben tot gevolg dat de elektronische aanvraag voortaan ook kan worden ingediend bij het ziekenfonds waarbij de persoon met een handicap is aangesloten (artikel 1 van het ontwerp) en dat de aanvrager zich bij de elektronische aanvraag bij de gemeente kan laten vertegenwoordigen door een derde aan wie hij een speciale lastgeving verleent (artikel 2). Voorts worden diverse wijzigingen van veeleer technische aard aangebracht in het koninklijk besluit van 22 mei 2003 (artikelen 3 tot 5).

2. Luidens artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’ bepaalt de Koning hoe, door wie, vanaf wanneer en op welke wijze de aanvraag wordt ingediend. De artikelen 1 tot 3 en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in die wetsbepaling.

In artikel 8, § 2, van dezelfde wet wordt onder meer bepaald dat de Koning vaststelt in welke gevallen een nieuwe aanvraag kan worden ingediend en hoe, door wie en op welke wijze de nieuwe aanvraag wordt ingediend. Deze bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

3. De ontworpen regeling voert een verschillende behandeling in tussen aanvragers naargelang deze hun aanvraag indienen bij de burgemeester, dan wel bij het ziekenfonds waarbij zij zijn aangesloten. De aanvragers die hun aanvraag indienen bij het ziekenfonds kunnen zich immers niet laten vertegenwoordigen en zijn er evenmin van verzekerd dat het ziekenfonds hun aanvraag niet zal weigeren. In geval van het indienen van de aanvraag bij de burgemeester daarentegen bestaat de mogelijkheid van vertegenwoordiging¹ en mag het indienen van de aanvraag in geen geval worden geweigerd.²

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën personen wordt ingesteld voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Gevraagd naar het bestaan van dergelijke verantwoording verklaarde de gemachtigde:

“De mogelijkheid die aan een ziekenfonds wordt gegeven om een dossier in te dienen, steunt op de notie dat zij ‘stilzwijgend gemandateerd’ zijn door de betrokken

¹ Zie het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 (artikel 2 van het ontwerp).

² Zie het ontworpen artikel 6, § 3, van het in de vorige voetnoot bedoelde koninklijk besluit (artikel 3 van het ontwerp).

persoon met een handicap (cfr. beraadslaging van de Commissie voor de bescherming van de Privacy). Dat veronderstelt dat die instantie op een bepaald moment een delegatie heeft ontvangen. Dit kan echter niet verplicht worden opgelegd door de mandaathouder. Bovendien dient gezegd dat een familielid, kennis, ... niet noodzakelijk aangesloten is bij hetzelfde ziekenfonds.

De mogelijkheid die geboden wordt aan het ziekenfonds is een faculteit, geen verplichting. Het staat een ziekenfonds dus vrij om (vroeg of laat) in het systeem te stappen. Vanuit het oogpunt van dienstverlening kan dit een interessante stap zijn, maar andere argumenten kunnen ingeroepen worden om het (nu nog) niet te doen. Overleg met de ziekenfondsen heeft deze optie opgeleverd. Bovendien blijft voor de betrokkenen te allen tijde de toegang via het gemeentehuis mogelijk.”

Er lijkt bij de aangehaalde verantwoording van de ongelijke behandeling van aanvragers te worden van uitgegaan dat de betrokkenen steeds over de keuzevrijheid zullen beschikken om de aanvraag in te dienen bij ofwel het ziekenfonds, ofwel de burgemeester. Vraag is of dat altijd het geval zal zijn en of bepaalde personen met een handicap als gevolg van allerlei omstandigheden niet in feite ertoe zullen zijn genoopt om zich te laten vertegenwoordigen, in welk geval zij zich overeenkomstig de ontworpen regeling onvermijdelijk tot de gemeente zullen moeten wenden. De “stilzwijgende machtiging” van het ziekenfonds, waarvan de gemachtigde melding maakt, kan dat niet verhelpen. Het valt derhalve te betwijfelen of de aangehaalde verantwoording in al haar onderdelen van aard is om het verschil in behandeling tussen de voornoemde categorieën aanvragers toelaatbaar te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men “, artikel 8, vervangen bij de wet van 24 december 2002 en gewijzigd bij de wet van 6 maart 2007;”.

5. Op 4 september 2012 heeft de afdeling sociale zekerheid van het sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid met toepassing van artikel 15, § 1, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ machtiging verleend voor de mededeling van sociale gegevens van persoonlijke aard die de ontworpen regeling impliceert. Ook aan die machtiging dient derhalve te worden gerefereerd in de aanhef van het ontwerp.

6. Uiteraard moet ook in de Nederlandse tekst van het derde tot het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, melding worden gemaakt van de datum waarop de desbetreffende vormvereisten zijn nagekomen.

7. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State dient te worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 53.270/1 van de Raad van State, gegeven op 23 mei 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

8. Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men in de Franse tekst van het ontworpen artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 het woord “mutuelle” door “mutualité”.

Artikel 6

9. Tenzij er een specifieke reden valt aan te wijzen waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient artikel 6 uit het ontwerp te worden weggelaten.³

*

³ De gemachtigde wijst er enkel op dat er “geen juridische noch praktische redenen [zijn] waarom de regeling niet onmiddellijk bij publicatie zou kunnen ingaan”. Er dienen integendeel specifieke redenen te bestaan die dergelijke afwijkende regeling van inwerkingtreding kunnen verantwoorden.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de faciliter la procédure électronique de demande des différentes allocations aux personnes handicapées. À cet effet, il apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 22 mai 2003 'relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées'.

Les principales modifications impliquent que la demande électronique peut dorénavant être également introduite auprès de la mutualité à laquelle est affiliée la personne handicapée (article 1^{er} du projet) et que, dans le cadre de la demande électronique, le demandeur peut se faire représenter auprès de l'administration communale par un tiers qu'il charge d'un mandat spécial (article 2). En outre, différentes modifications de nature plutôt technique sont apportées à l'arrêté royal du 22 mai 2003 (articles 3 à 5).

2. Aux termes de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées', le Roi détermine comment, par qui, à partir de quand et de quelle manière la demande est introduite. Les articles 1 à 3 et 5 du projet trouvent un fondement juridique dans cette disposition légale.

L'article 8, § 2, de la même loi dispose notamment que le Roi détermine dans quels cas une nouvelle demande peut être introduite et comment, par qui et de quelle manière elle l'est. Cette disposition procure un fondement juridique à l'article 4 du projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le dispositif en projet instaure une différence de traitement entre les demandeurs selon que ceux-ci introduisent leur demande auprès du bourgmestre ou auprès de la mutualité à laquelle ils sont affiliés. Les demandeurs qui introduisent leur demande auprès de la mutualité ne peuvent en effet pas se faire représenter et ne sont pas non plus assurés que la mutualité ne refusera pas leur demande. Par contre, dans le cas de l'introduction de la demande auprès du bourgmestre, la possibilité de se faire représenter existe¹ et l'introduction de la demande ne peut en aucun cas être refusée².

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Interrogé sur l'existence d'une telle justification, le délégué a déclaré :

« De mogelijkheid die aan een ziekenfonds wordt gegeven om een dossier in te dienen, steunt op de notie dat zij 'stilzwijgend gemandateerd' zijn door de betrokken persoon met een handicap (cfr. beraadslaging van de Commissie voor de bescherming van de Privacy). Dat veronderstelt dat die instantie op een bepaald moment een delegatie heeft ontvangen. Dit kan echter niet verplicht worden opgelegd door de mandaathouder.

¹ Voir l'article 5, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 (article 2 du projet).

² Voir l'article 6, § 3, en projet, de l'arrêté royal visé dans la note de bas de page précédente (article 3 du projet).

Bovendien dient gezegd dat een familielid, kennis, ... niet noodzakelijk aangesloten is bij hetzelfde ziekenfonds.

De mogelijkheid die geboden wordt aan het ziekenfonds is een faculteit, geen verplichting. Het staat een ziekenfonds dus vrij om (vroeg of laat) in het systeem te stappen. Vanuit het oogpunt van dienstverlening kan dit een interessante stap zijn, maar andere argumenten kunnen ingeroepen worden om het (nu nog) niet te doen. Overleg met de ziekenfondsen heeft deze optie opgeleverd. Bovendien blijft voor de betrokkenen te allen tijde de toegang via het gemeentehuis mogelijk ».

Il semble que la justification précitée de l'inégalité de traitement des demandeurs se fonde sur le principe selon lequel les intéressés auront toujours le choix d'introduire la demande soit auprès de la mutualité, soit auprès du bourgmestre. La question est de savoir si tel sera toujours le cas et si, à la suite de diverses circonstances, certaines personnes handicapées ne se verront pas contraintes dans les faits de se faire représenter, auquel cas elles devront, conformément à la disposition en projet, inévitablement s'adresser à l'administration communale. Ce « mandat tacite » de la mutualité, dont le délégué fait mention, ne peut rien y changer. Il est par conséquent douteux que la justification énoncée ci-dessus soit de nature, pour toutes ses composantes, à rendre admissible la différence de traitement entre les catégories précitées de demandeurs.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. On écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet, « , l'article 8, remplacé par la loi du 24 décembre 2002 et modifié par la loi du 6 mars 2007 ; ».

5. Le 4 septembre 2012, la section sécurité sociale du comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé de la Banque-carrefour de la sécurité sociale a, en application de l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale', donné l'autorisation concernant la communication de données sociales à caractère personnel qu'implique la disposition en projet. Dès lors, il conviendra de faire également référence à cette autorisation dans le préambule du projet.

6. Le texte néerlandais des troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, devra évidemment mentionner lui aussi la date à laquelle il a été satisfait aux formalités concernées.

7. L'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 53.270/1 du Conseil d'Etat, donné le 23 mai 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 3

8. Dans le texte français de l'article 6, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 mai 2003, on remplacera le mot « mutuelle » par le mot « mutualité » pour garantir l'uniformité de la terminologie utilisée.

Article 6

9. À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, comme il est prévu à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', l'article 6 doit être omis du projet³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Le délégué se borne à relever que « [er] geen juridische noch praktische redenen [zijn] waarom de regeling niet onmiddellijk bij publicatie zou kunnen ingaan ». Au contraire, il doit y avoir des motifs spécifiques susceptibles de justifier une telle disposition dérogatoire en ce qui concerne l'entrée en vigueur.