



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.971/1/V
van 4 september 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende verhoging
van het bedrag van de
inkomensvervangende
tegemoetkoming met
toepassing van artikel 6, § 6,
van de wet van 27 februari
1987 betreffende de
tegemoetkomingen aan
personen met een handicap'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.971/1/V
du 4 septembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
majoration du montant de
l'allocation de remplacement
de revenus en application de
l'article 6, § 6, de la loi du
27 février 1987 relative aux
allocations aux personnes
handicapées'

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Personen met een beperking, verzocht haar binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende verhoging van het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming met toepassing van artikel 6, § 6, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2015.

*

Le 22 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État aux Personnes handicapées de donner un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 septembre 2015^(**), sur un projet d'arrêté royal 'portant majoration du montant de l'allocation de remplacement de revenus en application de l'article 6, § 6, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap op 1 september 2015 te verhogen met 2 pct. Aldus wordt beoogd om, in uitvoering van artikel 73bis van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’, die tegemoetkoming aan te passen aan de algemene evolutie van de welvaart.

3. Zoals vermeld in het eerste lid van de aanhef ervan, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 6, § 6, van de wet 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’.¹ Luidens die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in dit artikel vastgelegde bedragen verhogen.

VORMVEREISTEN

4. Uit de nota aan de Ministerraad van 10 juli 2015 blijkt dat geen regelgevingsimpactanalyse van het ontwerp werd uitgevoerd. In de nota aan de Ministerraad wordt daarover het volgende gesteld:

“Dit ontwerp van besluit is een formele beslissing ter uitvoering van een eerdere beslissing van de federale regering (de goedkeuring van het akkoord van de groep van 8) en is dus overeenkomstig artikel 8, 3°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging vrijgesteld van voorafgaande regelgevingsimpactanalyse.”

4.1. Die redenering kan niet worden gevolgd.

Vermits voor het voor advies voorgelegde ontwerp de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke bepaling,² dient overeenkomstig artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ in beginsel een regelgevingsimpactanalyse van het ontwerp te worden uitgevoerd.

Artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 15 december 2013 bepaalt weliswaar:

¹ In dat eerste lid dient evenwel te worden vermeld dat artikel 6, § 6, van de wet van 27 februari 1987 werd vervangen bij de programmawet (I) van 24 december 2002.

² Artikel 6, § 6, van de wet van 27 februari 1987, dat als rechtsgrond dient voor het ontworpen besluit, bepaalt immers dat de Koning, *bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad*, de in dit artikel vastgelegde bedragen kan verhogen.

“Worden vrijgesteld van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving:

(...)

(3°) met een louter formeel karakter, waaronder de ontwerpen waarvoor het advies van de Raad van State niet verzocht wordt overeenkomstig artikelen 3, § 1, eerste lid, en 5 van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Het ontworpen besluit kan evenwel niet worden beschouwd als regelgeving met een louter formeel karakter. Over die categorie is in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet dat tot de wet van 15 december 2013 heeft geleid, het volgende vooropgesteld:

“In § 1 beogen de vrijstellingen het geval waarin het ontwerp van regelgeving ongetwijfeld geen impact heeft op particulieren (burgers en ondernemingen) in het kader van de transversale doelstellingen en aangelegenheden bedoeld in artikel 4. Vier vrijstellingscategorieën worden voorzien:

(...)

De derde categorie beoogt de formele beslissingen, waaronder bijvoorbeeld de wetten en de besluiten tot bekrachtiging, bevestiging, coördinatie, (voor zover de geconsolideerde teksten reeds een impactanalyse hebben ondergaan). Zij slaat ook op de ontwerpen waarvoor het advies van de Raad van State niet wordt gevraagd overeenkomstig de artikels 3, § 1, eerste alinea en 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973. Het slaat onder meer op de ontwerpen die betrekking hebben op de begrotingen, de rekeningen, de leningen, de domeinverrichtingen, het legercontingent, de koninklijke en ministeriële besluiten die als niet reglementair beschouwd worden, alsook de koninklijke besluiten die de collectieve arbeidsovereenkomsten verbindend verklaren.”³

Het ontworpen besluit bevat niet louter formele bepalingen, doch bepalingen die de regelgeving inhoudelijk wijzigen en zodoende een impact hebben op particulieren. Het gegeven dat het ontwerp uitvoering geeft aan een eerdere beslissing van de federale regering, verandert daar niets aan. Er kan dan ook geen beroep worden gedaan op de vrijstelling bedoeld in artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 15 december 2003.

4.2. De regelgevingsimpactanalyse zal derhalve nog moeten worden uitgevoerd. Van het uitvoeren van deze analyse zal vervolgens melding moeten worden gemaakt in de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp.

4.3. Overeenkomstig artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ zal het voor advies voorgelegde ontwerp, samen met de regelgevingsimpactanalyse, opnieuw ter goedkeuring aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd.

³ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2922/001, 14. Zie ook *Handleiding voor de uitvoering van de Impactanalyse*, Oktober 2014, 2-4 (beschikbaar op http://www.veroeenvoudiging.be/webfm_send/544).

4.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het uitvoeren van de regelgevingsimpactanalyse nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving, worden voorgelegd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de majorer de 2 % au 1^{er} septembre 2015 le montant de l'allocation de remplacement de revenus pour les personnes handicapées. Il vise ainsi, en exécution de l'article 73bis de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte entre les générations', à adapter cette allocation à l'évolution générale du bien-être.

3. Comme l'indique le premier alinéa de son préambule, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, § 6, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées'¹. Cette disposition habilite le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à augmenter les montants fixés dans cet article.

FORMALITÉS

4. Il ressort de la note au Conseil des ministres du 10 juillet 2015 que le projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation. À ce sujet, la note au Conseil des ministres expose ce qui suit :

« Le projet d'arrêté a un caractère purement formel en exécution d'une décision antérieure du gouvernement fédéral (approbation de l'accord du groupe des 8) et est, partant, libéré de toute analyse d'impact préalable de la réglementation, conformément à l'article 8, 3^o, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative ».

4.1. Ce raisonnement ne peut pas être suivi.

Dès lors qu'une disposition législative² impose l'intervention du Conseil des ministres à l'égard du projet soumis pour avis, celui-ci doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Certes, l'article 8, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 15 décembre 2013 dispose que :

« Sont dispensés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation :

(...)

¹ Ce premier alinéa doit toutefois également mentionner que l'article 6, § 6, de la loi du 27 février 1987 a été remplacé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

² L'article 6, § 6, de la loi du 27 février 1987, qui sert de fondement juridique à l'arrêté en projet, dispose en effet que le Roi peut, *par arrêté délibéré en Conseil des Ministres*, augmenter les montants fixés dans le présent article.

(3°) à caractère purement formel, dont les projets pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé en application des articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 5 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

L'arrêté en projet ne peut cependant pas être considéré comme une réglementation à caractère purement formel. Au sujet de cette catégorie, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, devenu la loi du 15 décembre 2013, a précisé ce qui suit :

« Au § 1^{er}, les dispenses visent les cas où le projet de réglementation n'a indiscutablement pas d'impact sur les particuliers (citoyens et entreprises) dans le cadre des objectifs transversaux et des matières visés à l'article 4. Quatre catégories de dispenses sont prévues :

(...)

La troisième catégorie vise les décisions formelles comme les lois et les arrêtés de consolidation, de confirmation, de coordination (pour autant que les textes consolidés aient déjà fait l'objet d'une analyse d'impact). Elle vise également les projets pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé conformément aux articles 3, § 1^{er}, premier alinéa et 5 des lois coordonnées du Conseil d'État le 12 janvier 1973. Il s'agit notamment des projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales, au contingent de l'armée, les arrêtés royaux et ministériels qui ne sont pas considérés comme réglementaires, ainsi que les arrêtés royaux rendant obligatoire les conventions collectives de travail »³.

Les dispositions que comporte l'arrêté en projet ne sont pas purement formelles, mais elles modifient la réglementation d'une manière substantielle et ce faisant, ont un impact sur les particuliers. Le fait que le projet donne exécution à une décision antérieure du gouvernement fédéral n'y change rien. Il n'est dès lors pas permis d'invoquer la dispense visée à l'article 8, § 1^{er}, 3°, de la loi du 15 décembre 2013.

4.2. L'analyse d'impact de la réglementation devra par conséquent encore être réalisée. Il faudra ensuite en faire mention dans le préambule du projet soumis pour avis.

4.3. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le projet soumis pour avis devra à nouveau être soumis à l'approbation du Conseil des Ministres, en même temps que l'analyse d'impact de la réglementation.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2922/001, p. 14. Voir également *Manuel pour la réalisation de l'analyse d'impact*. Octobre 2014, 2-4 (disponible à l'adresse : http://www.simplification.be/webfm_send/541).

4.4. Si la réalisation de cette analyse devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient à nouveau être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT