



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.647/1
van 25 juni 2020

avis 67.647/1
du 25 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
nr. ... 'tot uitvoering van artikel 5,
§ 1, 3° en 5°, van de wet van
27 maart 2020 die machtiging
verleent aan de Koning om
maatregelen te nemen in de strijd
tegen de verspreiding van het
coronavirus COVID-19 (II), met
het oog op het toekennen van een
tijdelijke premie aan de
gerechtigden op bepaalde sociale
bijstandsuitkeringen'

un projet d'arrêté royal n°... 'pris
en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 3°
et 5°, de la loi du 27 mars 2020
accordant des pouvoirs au Roi afin
de prendre des mesures dans la
lutte contre la propagation du
coronavirus COVID-19 (II) en vue
de l'octroi d'une prime temporaire
aux bénéficiaires de certaines
allocations d'assistance sociale'

Op 18 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, belast met Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... 'tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3° en 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het toekennen van een tijdelijke premie aan de gerechtigden op bepaalde sociale bijstandsuitkeringen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2020.

*

Le 18 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal n° ... 'pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 3° et 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) en vue de l'octroi d'une prime temporaire aux bénéficiaires de certaines allocations d'assistance sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné 25 juin 2020.

*

1. Aangezien de stellers van het ontwerp beroep doen op de rechtsgrond in de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, geven de stellers van het ontwerp terecht aan dat krachtens artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’ het mogelijk wordt gemaakt dat een beroep wordt gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om de afdeling Wetgeving, om een advies te verzoeken “binnen een termijn van vijf werkdagen” zonder dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag nog met bijzondere redenen moet worden omkleed. 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de toekenning van een uitzonderlijke tijdelijke premie in de periode juli tot december 2020 aan de gerechtigden van bepaalde sociale bijstandsuitkeringen, met name het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de inkomensgarantie voor ouderen, de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, het leefloon en het equivalent van het leefloon.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 2, 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19 (II)’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het ontwerp voorziet telkens in een tijdelijke premie tijdens een welbepaalde periode. Aldus wordt een onderscheid gemaakt tussen de gerechtigden op de betrokken sociale bijstandsuitkeringen, naargelang het tijdstip waarop zij op de uitkering gerechtigd zijn.

Uit de nota aan de ministerraad, gevoegd bij de adviesaanvraag, blijkt dat de ontworpen maatregelen ingegeven zijn door de vaststelling dat “[d]e gerechtigden op een bijstandsuitkering (...) zwaar getroffen werden door de sanitaire maatregelen in verband met de Covid-19-crisis”. Hierdoor konden een groot aantal begunstigden niet meer naar ondersteunende diensten gaan, of werden ze geconfronteerd met bijkomende kosten.

De ontworpen regeling kent de bijkomende ondersteuning toe vanaf 1 juli 2020, voor een periode die loopt tot einde december 2020, aan de personen die in die periode gerechtigd zijn op één van de vijf in artikel 1 van het ontwerp vermelde tegemoetkomingen. De toekenning van de tijdelijke premie houdt dus geen verband met het feit of de betrokkenen al dan niet gerechtigd waren op de sociale bijstandsuitkering in de periode waarin de sanitaire

maatregelen en beperkingen het grootst waren en waarin de bijkomende kosten zich hebben voorgedaan. Zo is het mogelijk dat wie gerechtigd was op de sociale bijstandsuitkeringen in de periode waarin de sanitaire maatregelen golden en de kosten zich voordeden, op het ogenblik dat de tijdelijke premie toegekend wordt niet meer gerechtigd is op die uitkering en dus evenmin op de tijdelijke premie.

Het staat de wetgever in beginsel vrij om het ogenblik te kiezen waarop een nieuwe regeling in werking treedt, en te kiezen welke datum als scharnierdatum geldt voor de toekenning van nieuwe of bijkomende rechten. De wetgever moet hierbij evenwel rekening houden met het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel zou geschonden zijn indien de nieuwe regeling en de gekozen data voor de toepassing ervan tot een verschil in behandeling leiden waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

Het verdient bijgevolg aanbeveling dat de stellers van het ontwerp uitdrukkelijk verantwoorden waarom de tijdelijke premie wordt toegekend ten voordele van de gerechtigden op de betrokken sociale uitkering voor de periode van 1 juli 2020 tot 31 december 2020, zonder dat nagegaan wordt of de betrokkenen op het ogenblik dat de COVID-maatregelen hun grootste impact hadden of er bijkomende kosten moesten worden gedaan reeds gerechtigd waren op die uitkering.

4.2. Het bedrag van de tijdelijke premie is in sommige gevallen hoger wanneer de rechthebbende alleen woont of kinderen ten laste heeft.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de regelgevers gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is niet onredelijk op zich; niettemin moet worden onderzocht of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het werd aangewend. De maatschappelijke keuzen die bij het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de regelgever. Dergelijke beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, mogen slechts worden afgekeurd indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.¹

De reeds vermelde nota aan de ministerraad verantwoordt de ontworpen regeling uitdrukkelijk door te verwijzen naar het feit dat “[g]ezinnen met kinderen ten laste (...) het hoofd moesten bieden aan bijkomende kosten in verband met thuisonderwijs of met het gebrek aan schoolrefters”. In het licht hiervan verdient het aanbeveling dat de stellers van het ontwerp uitdrukkelijk verantwoorden waarom bij het toekennen van de forfaitaire premie geen rekening wordt gehouden met het aantal personen die de gerechtigde ten laste heeft.

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie o.m. Grondwettelijk Hof nr. 157/2011 van 13 oktober 2011, B.4.-B.5; Grondwettelijk Hof nr. 4/2005 van Grondwettelijk Hof nr. 72/2012, van 12 juni 2012, B.9.1).

4.3. Beide hierboven vermelde verantwoordingen worden het best opgenomen in een Verslag aan de Koning dat samen met de ontworpen regeling zal worden bekend gemaakt.²

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond schrappe men in het eerste lid van de aanhef de woorden “en 5°” en “en 5, § 2”.

6. De wetsbepalingen die worden vermeld in het derde tot het achtste lid van de aanhef dienen te worden geschrapt aangezien zij formeel niet worden gewijzigd door het ontwerp. Indien de stellers van het ontwerp de vermelding van die wetten noodzakelijk achten voor een goed begrip van de regeling, dienen deze leden te worden omgevormd tot overwegingen die worden opgenomen in de aanhef na de vervulde vormvereisten.

*

² Conform artikel 3bis, § 1, tweede lid, van de Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

1. Dès lors que les auteurs du projet invoquent à titre de fondement juridique les articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)’, ils indiquent à juste titre qu’en vertu de l’article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)’, il est possible d’invoquer la procédure visée à l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d’État en vue de demander un avis à la section de législation « dans un délai de cinq jours ouvrables » sans que l’urgence de la demande d’avis doive encore être spécialement motivée. Conformément à l’article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État, la section de législation a dû se limiter à l’examen de la compétence de l’auteur de l’acte, du fondement juridique et de l’accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d’arrêté royal soumis pour avis a pour objet d’octroyer une prime temporaire exceptionnelle pour la période allant de juillet à décembre 2020 aux bénéficiaires de certaines allocations d’assistance sociale, à savoir le revenu garanti aux personnes âgées, la garantie de revenus aux personnes âgées, l’allocation de remplacement de revenu et l’allocation d’intégration, le revenu d’intégration et l’aide équivalente au revenu d’intégration.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 2, 5, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)’.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4.1. Le projet prévoit chaque fois une prime temporaire pendant une période bien déterminée. Ainsi, une distinction est opérée entre les bénéficiaires des allocations d’assistance sociale concernées, selon le moment auquel ils ont droit à l’allocation.

Il ressort de la note au conseil des ministres, jointe à la demande d’avis, que les mesures en projet sont dictées par la constatation que « [l]es allocataires sociaux ont été fortement impactés par les mesures sanitaires liées à la crise du COVID-19 ». De ce fait, un grand nombre de bénéficiaires n’ont plus pu se rendre dans des services de soutien, ou ont dû faire face à des dépenses supplémentaires.

La réglementation en projet octroie l’assistance complémentaire à partir du 1^{er} juillet 2020 pour une période allant jusqu’à fin décembre 2020 aux personnes ayant droit au cours de cette période à une des cinq allocations mentionnées à l’article 1^{er} du projet. L’octroi de la prime temporaire n’est donc pas lié au fait que les intéressés avaient droit ou non à l’allocation d’assistance sociale au cours de la période durant laquelle les mesures et restrictions sanitaires étaient les plus importantes et durant laquelle les dépenses supplémentaires ont été engendrées. Il

est ainsi possible que celui qui avait droit aux allocations d'assistance sociale au cours de la période durant laquelle s'appliquaient les mesures sanitaires et les dépenses sont survenues, n'a plus droit, au moment de l'octroi de la prime temporaire, à cette allocation et donc pas non plus à la prime temporaire.

Le législateur est en principe libre de choisir le moment où une nouvelle réglementation entre en vigueur et de choisir quelle date vaut comme date charnière pour l'octroi de nouveaux droits ou de droits complémentaires. À cet égard, le législateur doit toutefois tenir compte du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce principe serait méconnu si la nouvelle réglementation et les dates choisies pour son application donnent lieu à une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable.

Il est par conséquent recommandé aux auteurs du projet de justifier expressément pour quel motif la prime temporaire est octroyée en faveur des bénéficiaires de l'allocation sociale concernée pour la période allant du 1^{er} juillet 2020 au 31 décembre 2020 sans qu'il soit examiné si les intéressés avaient déjà droit à cette allocation au moment où l'impact des mesures COVID-19 était le plus élevé ou des dépenses supplémentaires devaient être engagées.

4.2. Le montant de la prime temporaire est plus élevé dans certains cas lorsque le bénéficiaire habite seul ou a des enfants à charge.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que les législateurs peuvent faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Le recours à ce procédé n'est pas déraisonnable en soi; il convient néanmoins d'examiner s'il en va de même pour la manière dont le procédé a été utilisé. Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de l'affectation des ressources relèvent de la liberté d'appréciation du législateur. De tels choix politiques et les motifs qui les fondent ne peuvent être désapprouvés que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont manifestement déraisonnables ¹.

La note au Conseil des ministres, précitée, justifie expressément le dispositif en projet en soulignant que « [l]es familles avec enfants à charge ont dû faire face à des dépenses supplémentaires liées à la scolarité à domicile ou au manque d'accès aux cantines scolaires ». Au regard de cette observation, il est recommandé aux auteurs du projet de justifier expressément pour quel motif l'octroi de la prime forfaitaire ne tient pas compte du nombre de personnes à charge du bénéficiaire.

4.3. Mieux vaudrait reproduire les deux justifications mentionnées ci-dessus dans un rapport au Roi qui sera publié en même temps que la réglementation en projet ².

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir notamment Cour constitutionnelle n° 157/2011 du 13 octobre 2011, B.4.-B.5; Cour constitutionnelle n° 4/2005 de la Cour constitutionnelle n° 72/2012, du 12 juin 2012, B.9.1).

² Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

5. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique, on supprimera les mots « et 5°, » et « et 5, § 2 » dans le premier alinéa du préambule.

6. Les dispositions légales mentionnées dans les troisième à huitième alinéas du préambule devront être omises dès lors qu'elles ne sont pas formellement modifiées par le projet. Si les auteurs du projet jugent la mention de ces lois nécessaire à la bonne compréhension de la réglementation, il y aura lieu de transformer ces alinéas en considérants qui figureront dans le préambule à la suite des formalités accomplies.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME