



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.070/3
van 22 oktober 2020

avis 68.070/3
du 22 octobre 2020

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de aanpassing van
het leeftijdscriterium van
21 naar 18 jaar voor de
inkomensvervangende
tegemoetkoming en de
integratietegemoetkoming’

un avant-projet de loi ‘relatif à
l’adaptation du critère d’âge de
21 à 18 ans pour l’allocation de
remplacement de revenus et
l’allocation d’intégration’

Op 22 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, belast met Personen met een beperking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar voor de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2020.

*

Le 22 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi, chargée des Personnes handicapées à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘relatif à l'adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans pour l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 13 octobre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2020.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe, om tegemoet te komen aan arrest nr. 103/2020 van het Grondwettelijk Hof van 9 juli 2020, de leeftijdsvoorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een inkomensvervangende tegemoetkoming of een integratietegemoetkoming, te verlagen van 21 tot 18 jaar.

Daartoe wordt in verschillende bepalingen van de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’ het getal “21” en het woord “eenentwintig” vervangen door respectievelijk het getal “18” en het woord “achttien” (artikel 2).

De Koning wordt daarenboven gemachtigd om bijkomende voorwaarden aan het leeftijdscriterium te verbinden (artikel 3).

Aan de aan te nemen wet wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 augustus 2020 (artikel 4).

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Leeftijdscriterium van 18 jaar in plaats van 21 jaar

3. In arrest nr. 103/2020 besliste het Grondwettelijk Hof dat de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar in de wet van 27 februari 1987 in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof oordeelde dat de vier redenen die in 1987 werden aangevoerd om dat leeftijdscriterium in te voeren, niet of niet meer pertinent of relevant zijn.² Bijgevolg kwam het Hof tot de conclusie dat “de leeftijdsvereiste van 21 jaar niet langer als een pertinent criterium van onderscheid kan worden beschouwd bij het toekennen aan personen met een handicap van de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming”.³

4. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er nu toe om de minimumleeftijd te verlagen tot 18 jaar. Onderzocht moet worden of dat nieuwe leeftijdscriterium de toets aan het grondwettelijke gewaarborgde gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² GwH 9 juli 2020, nr. 103/2020, B.6.1 tot B.6.4.

³ GwH 9 juli 2020, nr. 103/2020, B.7.1.

4.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴

4.2. Gevraagd naar een verantwoording van de nieuwe leeftijdsgrens, bezorgde de gemachtigde de volgende argumentatie:

“In het arrest werden argumenten aangehaald om de leeftijd van 21 jaar te verantwoorden. Een aantal van deze argumenten werden door het Hof verworpen door aan te tonen dat hetzelfde resultaat bereikt wordt wanneer het leeftijdscriterium verlaagd wordt naar 18 jaar.

– De wettelijke meerderjarigheid en de minimumleeftijd voor het recht op maatschappelijke integratie nu zijn vastgesteld op 18 jaar en niet meer op 21 jaar zoals het geval was bij het ontstaan van de wet van 27 februari 1987 waarin het leeftijdscriterium werd bepaald.

– Vanaf de leeftijd van 18 jaar is ook de persoon met een handicap niet langer leerplichtig en kan hij bijgevolg een beroepsactiviteit aanvangen. Het kan dus noodzakelijk zijn de beperking van het verdienvermogen vanaf dat ogenblik te compenseren met de inkomensvervangende tegemoetkoming. Een meerderjarige persoon met een handicap kan vanaf de leeftijd van 18 jaar ook nood hebben aan een integratietegemoetkoming teneinde zijn zelfredzaamheid te bevorderen, en dit ongeacht het feit of hij na die leeftijd nog wil studeren.

– Het recht op maatschappelijke integratie thans ook aan personen met een handicap kan worden toegekend vanaf de leeftijd van 18 jaar, het behoud van het leeftijdscriterium van 21 jaar voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap niet verantwoorden. Het recht op maatschappelijke integratie houdt immers geen rekening met de specifieke noden van die personen die pas op 21 jaar een tegemoetkoming voor personen met een handicap kunnen verkrijgen.”

4.3. De drie door de gemachtigde als verantwoording aangevoerde elementen lijken pertinent en relevant om het onderscheid te verantwoorden. De maatregelen hebben op het eerste gezicht ook geen onredelijke gevolgen gelet op de doelstelling van de regeling. Het verschil in behandeling lijkt dan ook verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

II. Terugwerking beperkt tot 1 augustus 2020

5. De ontworpen regeling krijgt uitwerking op 1 augustus 2020. Dat is een bijzonder korte terugwerking, namelijk tot het begin van de maand volgend op het bewuste arrest van het Grondwettelijk Hof. Het geschil in het kader waarvan dat arrest is gewezen, had betrekking op een aanvraag om met ingang van 1 april 2016 inkomensvervangende tegemoetkomingen te genieten, die werd afgewezen omdat de aanvrager op die datum nog geen 21 jaar was.

6. Het verlagen van de leeftijdsvoorwaarde met ingang van 1 augustus 2020, houdt een verschil in behandeling in tussen personen die reeds voor die datum op een bepaald ogenblik aan het nieuwe leeftijdscriterium voldeden en toch geen tegemoetkomingen kunnen genieten voor het tijdperk waarin ze tussen 18 en 21 jaar waren omdat ze op de scharnierdatum de leeftijd van 21 jaar hadden bereikt, en personen die op 1 augustus 2020 wel 18 jaar oud, maar nog geen 21 jaar waren, zodat ze wel tegemoetkomingen kunnen genieten. De vraag rijst dan ook of het voorontwerp wel ver genoeg terugwerkt in de tijd. Opdat het gehanteerde onderscheid aanvaard kan worden, zal er een deugdelijke verantwoording voor gegeven moeten kunnen worden.

Het verschil in behandeling is gegrond op een objectief en relevant criterium, namelijk de scharnierdatum van 1 augustus 2020, die – zoals blijkt uit de memorie van toelichting – gekozen is als ingangsdatum onmiddellijk volgend op de maand waarin het Grondwettelijk Hof de ongelijkheid heeft vastgesteld. Er mag echter worden aangenomen dat die ongrondwettigheid reeds voorheen bestond, zoals vastgesteld door het Grondwettelijk Hof in elk geval al sedert 1 april 2016, terwijl de wetgever er toch niet voor kiest om de scharnierdatum vroeger in de tijd te plaatsen.

Over een verschil in behandeling ten gevolge van het ontbreken van retroactiviteit, stelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 104/2015 het volgende:

“Dat verschil in behandeling is het gevolg van het in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek in herinnering gebrachte principe volgens hetwelk « de wet [...] alleen voor het toekomende [beschikt] ». Zelfs indien de wetgever beslist een ongelijkheid te corrigeren, zou hij slechts met eerbiediging van verworven rechten en bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokken personen kunnen beslissen die ongelijkheid met terugwerkende kracht op te heffen, zonder dat hem kan worden verweten op wettige wijze rekening te houden met budgettaire of administratieve implicaties die maatregelen met retroactieve draagwijdte zouden kunnen hebben.”⁵

In dat arrest werd vervolgens vastgesteld dat er legitieme doelstellingen waren die het gebrek aan terugwerkende kracht konden verantwoorden.⁶ De vraag rijst of hier ook dergelijke doelstellingen kunnen worden aangevoerd.

⁵ GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.11.2.

⁶ GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.12 tot B.16.

In de memorie van toelichting wordt de beperkte terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“Deze keuze beantwoordt aan de bezorgdheid om een redelijk evenwicht te bewaren tussen de noodzaak om een situatie die als strijdig met de grondwet wordt beschouwd zo snel mogelijk te verhelpen en de bekommernis om de rechtszekerheid van bestaande situaties te waarborgen, rekening houdend met de verwachtingen uit hoofde van de betrokken personen.”

Het argument dat men de rechtszekerheid van de bestaande situaties wenst te waarborgen, is in dit geval niet zeer overtuigend. Eender welke verdergaande retroactiviteit tast in dit geval immers geen verworven rechten aan.

Rekening houden met de verwachtingen uit hoofde van de betrokken personen lijkt wel legitiem. Doch dit argument kan geen verantwoording bieden voor het ontzeggen van de tegemoetkomingen aan personen die op een vroeger tijdstip dan 1 augustus 2020 de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. In dat opzicht lijkt met de terugwerkende kracht tot 1 augustus 2020 geen redelijk evenwicht te worden bereikt.

De Raad van State ziet wel in dat er redenen van budgettaire aard kunnen zijn om de scharnierdatum niet te ver terug te plaatsen in de tijd, maar het is zeer de vraag of die redenen een dergelijke beperking van de terugwerkende kracht kunnen verantwoorden.

De stellers van het voorontwerp doen er daarom goed aan de scharnierdatum te herbekijken met het oog op een meer passende afweging in het licht van het gelijkheidsbeginsel en om de keuze voor een welbepaalde scharnierdatum in de memorie van toelichting nader te verantwoorden.

III. Verband met het voorontwerp van wet ‘betreffende de deelname van rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming en een integratietegemoetkoming aan tijdelijke projecten ter bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt’

7. Aan de afdeling Wetgeving is ook een voorontwerp van wet (hierna: voorontwerp 67.976/3) om advies voorgelegd waarin bij wijze van experiment wordt voorzien in de verlaging van het leeftijdscriterium, althans voor de jonge persoon met een handicap die deelneemt aan een door een “gewestelijke” tewerkstellingsdienst of een van zijn partners georganiseerd arbeidsinschakelingsprogramma dat deel uitmaakt van een project, opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst tussen de FOD Sociale Zekerheid en de gewestelijke tewerkstellingsdienst.⁷

⁷ Adv.RvS nr. 67.976/3 van 22 oktober 2020 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de deelname van rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming en een integratietegemoetkoming aan tijdelijke projecten ter bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt’.

Indien het voorliggende voorontwerp doorgang vindt en de verlaging van het leeftijdscriterium uitwerking krijgt op 1 augustus 2020, is de experimentele verlaging van het leeftijdscriterium overbodig. De vraag rijst derhalve hoe beide voorontwerpen zich tot elkaar verhouden.

De gemachtigde verstrekte daarover de volgende toelichting:

“Er wordt geen voorafname gedaan op de eindbeslissing van de wetgever omtrent de verlaging van de leeftijdsgrens. Het voorontwerp betreffende de aanpassing van het leeftijdscriterium is nog niet in werking getreden waardoor er ook geen rekening werd gehouden met dit voorontwerp bij het opstellen van het voorontwerp betreffende de deelname van rechthebbende aan tijdelijke projecten ter bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt.”

Indien het om advies voorgelegde voorontwerp doorgang vindt, zal het voorontwerp 67.976/3 hierop moeten worden afgestemd. Indien het voorontwerp 67.976/3 op een vroeger tijdstip zou worden aangenomen dan het voorliggende voorontwerp, dan zal het voorontwerp 67.976/3 op een later tijdstip moeten worden gewijzigd om die regeling in overeenstemming te brengen met het voorliggende voorontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Een opschrift moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.⁸

Het opschrift van het voorliggende voorontwerp geeft weliswaar inhoudelijk aan waarover het gaat, maar daaruit blijkt niet dat het om een wijzigende wet gaat. In die zin is het opschrift niet nauwkeurig. Het volgende opschrift wordt ter overweging gegeven:

“wet tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, betreffende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar”.

Artikel 3

9. Dit artikel strekt ertoe artikel 2 van de wet van 27 februari 1987 aan te vullen met een nieuwe paragraaf, die luidt:

“§ 4. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder de door Hem gestelde voorwaarden, in toepassing van deze wet, bijkomende voorwaarden koppelen aan het leeftijdscriterium dat in dit artikel wordt bepaald.”⁹

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁹ In de ontworpen bepaling is het zinsdeel “onder de door Hem gestelde voorwaarden, in toepassing van deze wet,” in elk geval overbodig.

Terwijl de wetgever met artikel 2 van de ontworpen wet de leeftijd om de inkomensvervangende tegemoetkoming of de integratietegemoetkoming te genieten verlaagt van 21 tot 18 jaar (artikel 2 van het voorontwerp) en die keuze voor de minimumleeftijd van 18 jaar in de memorie van toelichting ook verantwoordt in het licht van het gelijkheidsbeginsel, wordt met de ontworpen nieuwe paragraaf tegelijk aan de Koning de mogelijkheid gegeven om aan het leeftijdscriterium “bijkomende voorwaarden [te] koppelen”.

Daargelaten de vraag of die delegatie verenigbaar is met het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet, ziet de Raad van State niet hoe de Koning aan die delegatie invulling zou kunnen geven zonder op een of andere manier afbreuk te doen aan het uitgangspunt van de wetgever, namelijk het bijkomend openen van het recht om de inkomensvervangende tegemoetkoming of de integratietegemoetkoming te genieten voor al wie tussen 18 en 21 jaar is, wat volgens de wetgever geboden is in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Bovendien is niet duidelijk welke die “bijkomende voorwaarden [ge]koppel[d] aan het leeftijdscriterium” zouden kunnen zijn. Zo men toch dergelijke bijkomende criteria voor ogen zou hebben, zal de keuze om die aan te wenden verantwoord moeten kunnen worden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 4

10. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de aanpassing van het nieuwe leeftijdscriterium geldt vanaf 1 augustus 2020 en dat het zal worden toegepast “voor de aanvragen die plaatsvinden vanaf [1 augustus 2020]”. Voorts wordt eraan toegevoegd:

“De dienst zal de dossiers van de personen met een handicap, waarvan de aanvraag voor 1 augustus 2020 plaatsvond maar van wie de aanvraag behandeld en beslist werd na 1 augustus 2020 en het gewijzigde leeftijdscriterium een positieve invloed heeft op het recht op een tegemoetkoming, ambtshalve herzien.”

Deze ambtshalve herziening wordt niet geregeld in de ontworpen bepalingen. Artikel 17 van de wet van 11 april 1995 ‘tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde’ houdt evenwel de verplichting in om beslissingen die door een juridische of materiële vergissing zijn aangetast, op eigen initiatief te vervangen door een nieuwe beslissing.¹⁰ Dat geldt ook voor aanvragen die voor 1 augustus 2020 zijn gedaan en waarover eveneens voor die datum een beslissing is genomen, en waarop het gewijzigde leeftijdscriterium een positieve invloed heeft. De verplichting tot ambtshalve herziening geldt dus ook voor die gevallen; een andersluidende verklaring in de memorie van toelichting kan daar geen afbreuk aan doen.

¹⁰ Krachtens artikel 2, eerste lid, 1°, e), van de wet gelden de bepalingen ervan ook voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

Overigens verdient het aanbeveling ook te voorzien in een overgangsbepaling, waarbij de rechthebbenden de mogelijkheid krijgen om een nieuwe aanvraag te doen op basis van de gewijzigde voorwaarden. De gemachtigde beaamde dit:

“Het is inderdaad noodzakelijk om [in] een overgangsmaatregel (...) te voorzien voor deze groep van personen. Dit zou kunnen door een afwijking van art 14 van het KB van 22 mei 2003. (Het recht op de tegemoetkoming gaat in op de eerste dag van de maand volgend op die in de loop waarvan de aanvrager voldoet aan de voorwaarden bepaald bij de wet en ten vroegste de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de indiening van de aanvraag.) Voor [deze] doelgroep zou de laatste zin vervangen worden door ‘ten vroegste op 1 augustus 2020’.

Of wordt de voorkeur gegeven aan een overgangsmaatregel die wordt opgenomen in de wet?

De overgangsmaatregel zou van toepassing zijn gedurende de 3 maanden die volgen op de goedkeuringsdatum van de wet.”

De stellers van het voorontwerp dienen er inderdaad over te waken dat in de uitvoeringsregeling in een afwijking wordt voorzien die het mogelijk maakt dat voor personen die aan de nieuwe leeftijdsvoorwaarden voldoen voor de bekendmaking van het nieuwe bij wet vastgelegde leeftijdscriterium, en die binnen een bepaalde periode na die datum een aanvraag indienen, het recht reeds kan ingaan vóór de datum van de aanvraag.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'abaisser de 21 à 18 ans la condition de l'âge permettant de prétendre au bénéfice d'une allocation de remplacement de revenus ou d'une allocation d'intégration, et ce afin de se conformer à l'arrêt n° 103/2020 de la Cour constitutionnelle du 9 juillet 2020.

À cet effet, le nombre « 21 » et les mots « vingt et un » sont remplacés respectivement par le nombre « 18 » et le mot « dix-huit » dans plusieurs dispositions de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées' (article 2).

En outre, le Roi est habilité à assortir le critère de l'âge de conditions supplémentaires (article 3).

La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1^{er} août 2020 (article 4).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Critère d'âge de 18 ans au lieu de 21 ans

3. Dans l'arrêt n° 103/2020, la Cour constitutionnelle a décidé que le critère d'âge de 21 ans prévu dans la loi du 27 février 1987 viole le principe d'égalité. Elle a jugé que les quatre raisons qui avaient été invoquées en 1987 pour instaurer ce critère d'âge ne sont pas ou plus pertinentes ou adéquates². Par conséquent, elle a conclu que « le critère d'âge de 21 ans ne saurait plus être considéré comme un critère de distinction pertinent pour l'octroi aux personnes handicapées des allocations de remplacement de revenus et des allocations d'intégration »³.

4. L'avant-projet de loi soumis pour avis a présentement pour objet d'abaisser l'âge minimal à 18 ans. Il convient d'examiner si ce nouveau critère peut se concilier avec le principe d'égalité consacré par la Constitution.

4.1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² C.C., 9 juillet 2020, n° 103/2020, B.6.1 à B.6.4.

³ C.C., 9 juillet 2020, n° 103/2020, B.7.1.

telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁴.

4.2. Invité à justifier la nouvelle limite d'âge, le délégué a fourni l'argumentation suivante :

« In het arrest werden argumenten aangehaald om de leeftijd van 21 jaar te verantwoorden. Een aantal van deze argumenten werden door het Hof verworpen door aan te tonen dat hetzelfde resultaat bereikt wordt wanneer het leeftijdscriteria verlaagd wordt naar 18 jaar.

– De wettelijke meerderjarigheid en de minimumleeftijd voor het recht op maatschappelijke integratie nu zijn vastgesteld op 18 jaar en niet meer op 21 jaar zoals het geval was bij het ontstaan van de wet van 27 februari 1987 waarin het leeftijdscriterium werd bepaald.

– Vanaf de leeftijd van 18 jaar is ook de persoon met een handicap niet langer leerplichtig en kan hij bijgevolg een beroepsactiviteit aanvangen. Het kan dus noodzakelijk zijn de beperking van het verdienvermogen vanaf dat ogenblik te compenseren met de inkomensvervangende tegemoetkoming. Een meerderjarige persoon met een handicap kan vanaf de leeftijd van 18 jaar ook nood hebben aan een integratietegemoetkoming teneinde zijn zelfredzaamheid te bevorderen, en dit ongeacht het feit of hij na die leeftijd nog wil studeren.

– Het recht op maatschappelijke integratie thans ook aan personen met een handicap kan worden toegekend vanaf de leeftijd van 18 jaar, het behoud van het leeftijdscriterium van 21 jaar voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap niet verantwoorden. Het recht op maatschappelijke integratie houdt immers geen rekening met de specifieke noden van die personen die pas op 21 jaar een tegemoetkoming voor personen met een handicap kunnen verkrijgen ».

4.3. Les trois éléments invoqués par le délégué à titre de justification paraissent pertinents et adéquats pour justifier la distinction. De prime abord, les mesures n'ont pas non plus d'effets déraisonnables eu égard au but poursuivi. La différence de traitement semble dès lors compatible avec le principe d'égalité.

II. Rétroactivité limitée au 1^{er} août 2020

5. Le dispositif en projet rétroagit au 1^{er} août 2020. Il s'agit d'une rétroactivité particulièrement courte, puisqu'elle s'applique à compter du début du mois suivant l'arrêt en question de la Cour constitutionnelle. Le litige dans le cadre duquel cet arrêt a été rendu concernait une demande visant à bénéficier à partir du 1^{er} avril 2016 d'allocations de remplacement de revenus, laquelle avait été rejetée au motif que le demandeur n'avait pas encore 21 ans à cette date.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

6. L'abaissement de la condition de l'âge à partir du 1^{er} août 2020 emporte une différence de traitement entre les personnes qui remplissaient déjà avant cette date, à un moment donné, le nouveau critère d'âge mais qui ne peuvent pas bénéficier d'allocations pour la période au cours de laquelle elles avaient entre 18 et 21 ans au motif qu'elles avaient atteint l'âge de 21 ans à cette date charnière, et les personnes qui avaient effectivement 18 ans le 1^{er} août 2020, mais pas encore 21 ans, de sorte qu'elles peuvent bel et bien bénéficier d'allocations. La question se pose dès lors de savoir si la rétroactivité de l'avant-projet va suffisamment loin dans le temps. Pour être admise, la distinction opérée devra pouvoir faire l'objet d'une justification adéquate.

La différence de traitement est fondée sur un critère objectif et pertinent, à savoir la date charnière du 1^{er} août 2020 qui – ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs – a été choisie comme date de prise d'effet suivant immédiatement le mois au cours duquel la Cour constitutionnelle a constaté l'inégalité. Or, il peut être admis que cette inconstitutionnalité existait déjà précédemment, comme la Cour constitutionnelle l'avait constaté, en tout état de cause depuis le 1^{er} avril 2016 déjà, alors que le législateur ne choisit toutefois pas de reculer davantage la date charnière.

À propos d'une différence de traitement résultant de l'absence de rétroactivité, la Cour constitutionnelle a observé dans l'arrêt n° 104/2015 ce qui suit :

« Cette différence de traitement est la conséquence du principe, rappelé dans l'article 2 du Code civil, selon lequel 'la loi ne dispose que pour l'avenir'. Même si le législateur décide de corriger une inégalité, il ne pourrait décider de supprimer rétroactivement celle-ci que dans le respect des droits acquis et de la protection de la confiance légitime des personnes intéressées, sans qu'il puisse lui être reproché de légitimement tenir compte d'implications budgétaires ou administratives que pourraient avoir des mesures de portée rétroactive »⁵.

Il avait ensuite été constaté dans cet arrêt qu'il existait des buts légitimes susceptibles de justifier le défaut de rétroactivité⁶. La question se pose de savoir si de tels objectifs peuvent également être invoqués en l'espèce.

L'exposé des motifs justifie la rétroactivité limitée de la manière suivante :

« Ce choix répond à la préoccupation de maintenir un juste équilibre entre la nécessité de remédier au plus tôt à une situation jugée contraire à la Constitution et le souci de veiller à assurer la sécurité juridique des situations existantes et de tenir compte des attentes créées auprès des personnes concernées ».

L'argument touchant à la volonté de garantir la sécurité juridique des situations existantes n'est pas très convaincant en l'occurrence. En effet, toute rétroactivité plus étendue, quelle qu'elle soit, n'affecte pas en l'espèce des droits acquis.

⁵ C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.11.2.

⁶ C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.12 à B.16.

Il paraît effectivement légitime de tenir compte des attentes des personnes concernées. Toutefois, cet argument ne peut justifier le fait de priver d'allocations les personnes qui avaient atteint l'âge de 21 ans à une date antérieure au 1^{er} août 2020. Dans cette optique, la rétroactivité au 1^{er} août 2020 ne paraît pas raisonnablement équilibrée.

Le Conseil d'État est bien conscient qu'il peut exister des motifs d'ordre budgétaire pour ne pas reculer la date charnière trop loin dans le temps, mais il est fort douteux que ces motifs puissent justifier une telle limitation de la rétroactivité.

Les auteurs de l'avant-projet seront donc bien avisés de réexaminer la date charnière en vue d'une mise en balance plus adéquate au regard du principe d'égalité et de justifier plus avant le choix d'une date charnière déterminée dans l'exposé des motifs.

III. Lien avec l'avant-projet de loi 'relative à la participation des bénéficiaires des allocations de remplacement de revenus et d'allocations d'intégration à des projets temporaires visant à favoriser leur insertion dans le marché du travail'

7. La section de législation a également été saisie d'un avant-projet de loi (ci-après : avant-projet 67.976/3) prévoyant à titre expérimental l'abaissement du critère d'âge, du moins pour la jeune personne handicapée qui participe à un programme d'insertion professionnelle organisé par un service « régional » de l'emploi ou par l'un de ses partenaires, s'inscrivant dans le cadre d'un projet contenu dans une convention de coopération conclue entre le SPF Sécurité sociale et le service régional de l'emploi ⁷.

Si l'avant-projet à l'examen se concrétise et si l'abaissement du critère d'âge produit ses effets le 1^{er} août 2020, l'abaissement expérimental du critère d'âge est superflu. Reste par conséquent à savoir comment les deux avant-projets s'articulent.

À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« Er wordt geen voorafname gedaan op de eindbeslissing van de wetgever omtrent de verlaging van de leeftijdsgrens. Het voorontwerp betreffende de aanpassing van het leeftijdscriterium is nog niet in werking getreden waardoor er ook geen rekening werd gehouden met dit voorontwerp bij het opstellen van het voorontwerp betreffende de deelname van rechthebbende aan tijdelijke projecten ter bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt ».

Si l'avant-projet soumis pour avis se concrétise, l'avant-projet 67.976/3 devra s'aligner sur celui-ci. Si l'avant-projet 67.976/3 est adopté à une date antérieure à celle de l'avant-projet à l'examen, l'avant-projet 67.976/3 devra alors être modifié ultérieurement afin de s'accorder avec l'avant-projet à l'examen.

⁷ Avis C.E. n° 67.976/3 du 22 octobre 2020 sur un avant-projet de loi 'relative à la participation des bénéficiaires des allocations de remplacement de revenus et d'allocations d'intégration à des projets temporaires visant à favoriser leur insertion dans le marché du travail'.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

8. Un intitulé doit être clair, précis, complet et concis ⁸.

L'intitulé de l'avant-projet à l'examen indique certes sur le fond de quoi il s'agit, mais il n'en ressort pas qu'il s'agit d'une loi modificative. Vu sous cet angle, l'intitulé n'est pas précis. L'intitulé suivant est suggéré :

« loi modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, concernant l'adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans ».

Article 3

9. Cet article vise à compléter l'article 2 de la loi du 27 février 1987 par un nouveau paragraphe, qui s'énonce comme suit :

« § 4. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les conditions fixées par Lui, en application de la présente loi, assortir de conditions supplémentaires le critère d'âge prévu au présent article » ⁹.

Alors que, par l'article 2 de la loi en projet, le législateur fait passer de 21 à 18 ans l'âge requis pour bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus ou de l'allocation d'intégration (article 2 de l'avant-projet) et justifie également dans l'exposé des motifs ce choix de l'âge minimal de 18 ans au regard du principe d'égalité, le nouveau paragraphe en projet donne parallèlement au Roi la possibilité tendant à « assortir de conditions supplémentaires » le critère d'âge.

Indépendamment de la question de savoir si cette délégation est compatible avec le principe de légalité consacré à l'article 23 de la Constitution, le Conseil d'État n'aperçoit pas comment le Roi pourrait concrétiser cette délégation sans porter atteinte, d'une manière ou d'une autre, à l'approche choisie par le législateur, à savoir étendre l'ouverture du droit au bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus ou de l'allocation d'intégration à toute personne âgée entre 18 et 21 ans, ce qui, selon le législateur, s'impose au regard du principe d'égalité.

En outre, on n'aperçoit pas clairement quelles pourraient être ces « conditions supplémentaires [assorties au] critère d'âge ». Si l'on envisage malgré tout pareils critères supplémentaires, le choix de les mettre en œuvre doit pouvoir être justifié au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁹ Dans la disposition en projet, le segment de phrase « dans les conditions fixées par Lui, en application de la présente loi, » est en tout état de cause superflu.

Article 4

10. Selon l'exposé des motifs, l'adaptation du critère d'âge est d'application à partir du 1^{er} août 2020 et il sera appliqué « aux demandes introduites à partir [du 1^{er} août 2020] ». Il est encore ajouté ce qui suit :

« Le service procédera à la révision d'office des dossiers des personnes handicapées dont la demande a été introduite avant le 1^{er} août 2020, mais dont le traitement et la décision sont postérieurs au 1^{er} août 2020 et pour lesquels la révision du critère d'âge a une influence favorable sur le droit à une allocation ».

Cette révision d'office n'est pas réglée dans les dispositions en projet. Toutefois, l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 'visant à instituer 'la charte' de l'assuré social' emporte l'obligation de remplacer d'initiative les décisions entachées d'une erreur de droit ou matérielle par une nouvelle décision¹⁰. Ce principe s'applique également aux demandes introduites avant le 1^{er} août 2020 et qui ont également fait l'objet d'une décision avant cette date, et pour lesquelles le critère d'âge modifié a une influence favorable. L'obligation de révision d'office s'applique donc également à ces cas ; une déclaration contraire dans l'exposé des motifs ne peut y porter atteinte.

Il est du reste recommandé de prévoir également une disposition transitoire, permettant aux ayants-droit d'introduire une nouvelle demande sur la base des conditions modifiées. C'est ce qu'a confirmé le délégué :

« Het is inderdaad noodzakelijk om [in] een overgangsmaatregel (...) te voorzien voor deze groep van personen. Dit zou kunnen door een afwijking van art 14 van het KB van 22 mei 2003. (Het recht op de tegemoetkoming gaat in op de eerste dag van de maand volgend op die in de loop waarvan de aanvrager voldoet aan de voorwaarden bepaald bij de wet en ten vroegste de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de indiening van de aanvraag.) Voor [deze] doelgroep zou de laatste zin vervangen worden door 'ten vroegste op 1 augustus 2020'.

Of wordt de voorkeur gegeven aan een overgangsmaatregel die wordt opgenomen in de wet?

De overgangsmaatregel zou van toepassing zijn gedurende de 3 maanden die volgen op de goedkeuringsdatum van de wet ».

¹⁰ En vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, e), de la loi, ses dispositions s'appliquent également aux allocations aux personnes handicapées.

Les auteurs de l'avant-projet devront en effet veiller à ce que les règles d'exécution prévoient une dérogation permettant que le droit puisse déjà commencer à courir avant la date de la demande pour les personnes qui remplissent les nouvelles conditions d'âge antérieurement à la publication du nouveau critère d'âge fixé par la loi et qui introduisent une demande dans un délai déterminé après cette date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT