



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.592/3
van 18 januari 2021

avis 68.592/3
du 18 janvier 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit tot 'wijziging van het
koninklijk besluit van
6 juli 1987 betreffende de
inkomensvervangende
tegemoetkoming en de
integratietegemoetkoming
houdende de inperking van de
gevolgen van de 'prijs van de
liefde''

un projet d'arrêté royal
modifiant 'l'arrêté royal du
6 juillet 1987 relatif à
l'allocation de remplacement
de revenus et à l'allocation
d'intégration portant limitation
des effets du 'prix de l'amour''

Op 23 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming houdende de inperking van de gevolgen van de 'prijs van de liefde’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2021.

*

Le 23 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration portant limitation des effets du 'prix de l'amour’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 janvier 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 janvier 2021.

*

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 beperkt tot 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 van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen dat voor het toekennen van het recht op een integratietegemoetkoming geen rekening wordt gehouden met het inkomen van de persoon met wie de persoon met een handicap een huishouden vormt. Daartoe wordt artikel 9ter, § 2, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 ‘betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’ vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Artikel 2 bepaalt dat voor nieuwe aanvragen die worden ingediend binnen de drie maanden na de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit, het recht op de integratietegemoetkoming retroactief kan worden toegekend vanaf 1 januari 2021. Artikel 3, ten slotte, bepaalt dat het te nemen besluit van toepassing is op (1°) alle aanvragen die vanaf 1 december 2020 worden ingediend, alsook op alle personen van wie het recht op de integratietegemoetkoming vanaf 1 december 2020 ambtshalve wordt herzien en (2°) op alle personen voor wie op 1 januari 2021 nog geen bestuurlijke beslissing is genomen aangaande hun recht op de integratietegemoetkoming.

3.1. De aanhef van het ontworpen besluit bevat geen verwijzing naar een rechtsgrondbepaling.

3.2. Artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’ bepaalt dat de integratietegemoetkoming “enkel [kan] toegekend worden indien het bedrag van het inkomen van de persoon met een handicap en het bedrag van het inkomen van de persoon met wie hij een huishouden vormt, het in artikel 6 bedoelde bedrag van de tegemoetkomingen niet overschrijdt”. Luidens artikel 7, § 3, eerste lid, van dezelfde wet wordt onder “huishouden” verstaan, “elke samenwoning van twee personen die geen bloed- of aanverwant zijn in de eerste, tweede of derde graad”. Artikel 7, § 1, derde lid, van dezelfde wet machtigt de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “[te] bepalen dat sommige inkomsten of delen van het inkomen, onder de voorwaarden die hij bepaalt, niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking worden genomen. Hij kan daarbij een onderscheid maken naargelang het gaat om een inkomensvervangende tegemoetkoming, een integratietegemoetkoming of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Hij kan eveneens een onderscheid maken naargelang de gerechtigde behoort tot categorie A, B of C, naargelang de graad van zelfredzaamheid van de persoon met een handicap, naargelang het gaat om het inkomen van de persoon met een handicap zelf of om het inkomen van de persoon met wie hij een huishouden vormt, of naargelang de bron van het inkomen”.

Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen dient te worden afgeleid dat zowel het inkomen van de persoon met een handicap als het inkomen van de persoon met wie hij een huishouden vormt in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of het recht op een integratietegemoetkoming kan worden toegekend. Weliswaar is de Koning op grond van die bepalingen gemachtigd om “sommige inkomsten of delen van het inkomen” “niet of slechts gedeeltelijk” in aanmerking te nemen, doch geenszins kan uit die bepalingen worden afgeleid dat de Koning gemachtigd zou zijn om hetzij het inkomen van de persoon met een handicap, hetzij het inkomen van de persoon met wie hij een huishouden vormt, hetzij het inkomen van beiden, *volledig* vrij te stellen. Dat laatste blijkt niet enkel uit de voornoemde bepalingen zelf, maar ook uit de parlementaire voorbereiding van de programmawet (I) van 24 december 2002 die de basis vormt voor de huidige tekst van artikel 7 van de wet van 27 februari 1987. In de memorie van toelichting werd dienaangaande immers het volgende gesteld:

“Paragraaf 3 definieert een cruciale term: huishouden. Het huishouden zal een centrale rol spelen in het bepalen van de categorieën voor de inkomensvervangende tegemoetkomingen en in het aanrekenen van het inkomen. Twee doelstellingen worden daarmee beoogd. Ten eerste wordt er een einde gemaakt aan een aantal discriminaties ten aanzien van bepaalde samenlevingsvormen. Ten tweede wordt een centraal gegeven in de sociale bijstand herbevestigd: er moet rekening gehouden worden met de financiële draagkracht van de betrokkene in zijn werkelijke leefsituatie. De vraag of een persoon al dan niet een huishouden vormt en dus een beroep kan doen op een ruimere financiële basis, is daarbij ten zeerste relevant.”¹

Dat de wetgever geenszins een volledige vrijstelling van de inkomsten van de persoon met een handicap en/of van de persoon met wie hij een huishouden vormt voor ogen had, blijkt ten slotte ook uit artikel 7, § 2, van de wet van 27 februari 1987, waarbij aan beiden de verplichting wordt opgelegd om hun rechten te doen gelden op alle (sociale) uitkeringen en vergoedingen waarop ze aanspraak kunnen maken. In het geval van een mogelijke volledige vrijstelling van het inkomen zou een dergelijke verplichting immers geen enkel nut meer hebben.

3.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat voor het ontworpen besluit geen rechtsgrond voorhanden is en dat een wetgevend initiatief zal moeten worden genomen om de beoogde maatregel in te voeren. Gelet hierop onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.²

*

¹ Parl.St. Kamer 2002-03, nrs. 50-2124/001 en 50-2125/001, 92.

² Wel kan nu reeds worden opgemerkt dat de verhouding tussen de artikelen 2 en 3 van het ontwerp hoogst onduidelijk is en dat zowel de inwerkingtreding als het toepassingsgebied van de regeling op een duidelijke en rechtszekere wijze zouden moeten worden bepaald.

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 s'est limitée 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 de disposer que pour l'octroi du droit à une allocation d'intégration, il n'est pas tenu compte du revenu de la personne avec laquelle la personne handicapée forme un ménage. L'article 9^{ter}, § 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 'relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration' est remplacé à cet effet (article 1^{er} du projet). L'article 2 dispose que pour les nouvelles demandes introduites dans les trois mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, le droit à l'allocation d'intégration peut être octroyé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021. Enfin, l'article 3 prévoit que l'arrêté envisagé s'applique (1^o) à toutes les demandes introduites à partir du 1^{er} décembre 2020, ainsi qu'à toutes les personnes dont le droit à l'allocation d'intégration est revu d'office à partir du 1^{er} décembre 2020 et (2^o) à toutes les personnes dont le droit à l'allocation d'intégration n'a pas encore fait l'objet d'une décision administrative au 1^{er} janvier 2021.

3.1. Le préambule de l'arrêté en projet ne contient pas de référence à une disposition procurant un fondement juridique.

3.2. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées' dispose que l'allocation d'intégration « ne [peut] être accordée que si le montant du revenu de la personne handicapée et le montant du revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage ne dépasse pas le montant des allocations visé à l'article 6 ». Conformément à l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, de la même loi, il y a lieu d'entendre par « ménage » « toute cohabitation de deux personnes qui ne sont pas parentes ou alliées au premier, deuxième ou troisième degré ». L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi habilite le Roi à déterminer, 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. Il peut opérer une distinction en fonction du fait qu'il s'agit d'une allocation de remplacement de revenus, d'une allocation d'intégration ou d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées. Il peut aussi opérer une distinction en fonction de l'appartenance du bénéficiaire à la catégorie A, B ou C, en fonction du degré d'autonomie de la personne handicapée, en fonction du fait qu'il s'agit du revenu de la personne handicapée elle-même ou du revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage, ou en fonction de l'origine des revenus ».

Il doit se déduire des dispositions précitées que tant le revenu de la personne handicapée que celui de la personne avec laquelle elle forme un ménage doivent être pris en considération pour déterminer si le droit à une allocation d'intégration peut être octroyé. Si, sur la base de ces dispositions, le Roi est certes habilité à prendre « partiellement » ou à « ne pas » prendre en considération « certains revenus ou parties de revenus », on ne peut nullement en

déduire que le Roi serait habilité à exonérer *totale*ment soit le revenu de la personne handicapée, soit le revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage, soit encore le revenu des deux. Ce dernier élément ressort non seulement des dispositions précitées mêmes, mais aussi des travaux préparatoires de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui constitue la base du texte actuel de l'article 7 de la loi du 27 février 1987. En effet, l'exposé des motifs indiquait ce qui suit à ce sujet :

« La (lire : Le) paragraphe 3 définit un terme crucial : ménage. Le ménage jouera un rôle central dans la détermination des catégories des allocations de remplacement de revenus et dans la prise en considération des revenus. Deux objectifs sont poursuivis. Premièrement, une série de discriminations à l'égard de certaines formes de cohabitation sont éliminées. Deuxièmement, un aspect essentiel de l'assistance sociale est à nouveau confirmé : il faut tenir compte des possibilités financières de l'intéressé dans sa situation de vie réelle. La question de savoir si une personne est établie ou non en ménage et dispose donc d'une assise financière plus large est absolument pertinente dans ce contexte »¹.

Le fait que le législateur n'envisageait aucunement une exonération totale des revenus de la personne handicapée et/ou de la personne avec laquelle elle forme un ménage ressort enfin de l'article 7, § 2, de la loi du 27 février 1987, qui impose aux deux l'obligation de faire valoir leurs droits à toutes les prestations (sociales) auxquelles elles peuvent prétendre. Dans le cas d'une potentielle exonération totale du revenu, pareille obligation n'aurait effectivement plus d'utilité.

3.3. Il découle de ce qui précède que l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique et qu'une initiative législative devra être prise pour instaurer la mesure visée. Dès lors, le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen du projet².

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n^{os} 50-2124/001 et 50-2125/001, p. 92).

² On observera toutefois d'ores et déjà que l'articulation entre les articles 2 et 3 du projet est obscure et que tant l'entrée en vigueur que le champ d'application du régime devraient être déterminés de manière claire et sûre sur le plan juridique.