RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.665/3
van 20 januari 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot 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, houdende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.665/3
du 20 janvier 2021

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, portant adaptation du critère d’âge de 21 à 18 ans’

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

Op 13 januari 2021 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot 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, houdende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2021.

*

Le 13 janvier 2021, 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 cinq jours ouvrables, 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, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2021.

*

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd:

> "par le fait que les personnes handicapées qui ont atteint l'âge de 18 ans devraient pouvoir faire valoir leur droit rétroactif aux allocations aux personnes handicapées dès que possible".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. De wet van 20 december 2020 'tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, houdende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar' heeft de leeftijdsvoorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) of een integratietegemoetkoming (IT), met ingang van 1 augustus 2020, verlaagd van 21 naar 18 jaar, om tegemoet te komen aan arrest nr. 103/2020 van het Grondwettelijk Hof van 9 juli 2020, waarin de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar in strijd werd geacht met het gelijkheidsbeginsel.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de artikelen 3/1, 4 en 14 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 'betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap' aan te passen in het licht van de zo-even aangehaalde wetswijziging (artikelen 1, 2 en 3, 1°, van het ontwerp) en om in dat besluit een overgangsbepaling in te voeren met betrekking tot de aanvragen voor personen die op 1 augustus 2020 aan de nieuwe leeftijdsvoorwaarde voldeden en nog geen aanvraag hebben ingediend (artikel 3, 2°).

Het te nemen besluit heeft, net als de wet van 20 december 2020, uitwerking met ingang van 1 augustus 2020 (artikel 4).

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 27 februari 1987 'betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap', op grond waarvan de Koning bepaalt hoe, door wie, vanaf wanneer en op welke wijze de aanvraag tot tegemoetkoming wordt ingediend, alsook de ingangsdatum van de beslissing.

Aangezien artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 werd ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 26 maart 2020[1] en dus een wetskrachtige bepaling is, moet voor de wijziging ervan bij artikel 1 van het ontworpen besluit aanvullend rechtsgrond worden gezocht in artikel 4 van die wet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om dat artikel 3/1 aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

4.2. Artikel 3 van de wet van 27 februari 1987, waarnaar eveneens wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef, machtigt de Koning om te bepalen wat onder "kinderen ten laste" moet worden verstaan. Aangezien geen van de bepalingen van het ontworpen besluit daarop betrekking heeft, is deze wetsbepaling niet dienstig als rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen in opmerking 4.2 is uiteengezet, moet in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 3 van de wet van 27 februari 1987 worden weggelaten.

6. Gelet op hetgeen in opmerking 4.1 is uiteengezet, moet na het eerste lid een nieuw tweede lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 4 van de wet van 26 maart 2020.

Artikel 1

7. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet de zinsnede "en gewijzigd bij de wet van 20 december 2020" worden weggelaten.

[1] Wet van 26 maart 2020 'tot wijziging van de wet van 6 maart 2007 tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, teneinde de automatische toekenning van tegemoetkomingen mogelijk te maken'.

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

Artikel 3

8. In advies 68.070/3 van 22 oktober 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 december 2020 werd het volgende uiteengezet aangaande de nood aan een overgangsregeling:[2]

> "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 [1augustus 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.[3] 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.
>
> 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."

De overgangsregeling in het ontworpen artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 (artikel 3, 2°, van het ontwerp) biedt de mogelijkheid voor personen die aan de

[2] Adv.RvS 68.070/3 van 22 oktober 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 december 2020, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1665/001, 25-26, opmerking 10.

[3] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies*: Krachtens artikel 2, eerste lid, 1°, e), van de wet gelden de bepalingen ervan ook voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

leeftijdsvoorwaarden voldeden op 1 augustus 2020 – namelijk het ogenblik waarop de wet van 20 december 2020 en het te nemen besluit uitwerking krijgen – en die nog geen aanvraag hebben ingediend, bijvoorbeeld omdat ze ervan uitgingen dat ze nog niet aan de voorwaarden voor het recht voldeden, om alsnog een (nieuwe) aanvraag in te dienen. Aangezien de termijn waarbinnen die aanvraag moet worden ingediend eindigt drie maanden na de bekendmaking van het te nemen besluit, lijken de personen over voldoende tijd te beschikken om deze aanvraag alsnog in te dienen. Er kan dan ook worden ingestemd met de ontworpen bepaling.

Artikel 4

9. Overeenkomstig artikel 4 wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 augustus 2020. Tegen deze terugwerkende kracht bestaat geen bezwaar aangezien enerzijds voor die terugwerkende kracht een minstens impliciete wettelijke grondslag voorhanden is, gelet op de samenhang met de wet van 20 december 2020 waaraan terugwerkende kracht is verleend tot dezelfde datum, en anderzijds de wijzigingen voordelen inhouden voor de betrokkenen, in zoverre ze het mogelijk maken om een aanvraag in te dienen op grond van de zo-even aangehaalde overgangsbepaling.

*

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

> « par le fait que les personnes handicapées qui ont atteint l'âge de 18 ans devraient pouvoir faire valoir leur droit rétroactif aux allocations aux personnes handicapées dès que possible ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. La loi du 20 décembre 2020 'modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans' a abaissé de 21 à 18 ans la condition d'âge permettant de prétendre au bénéfice d'une allocation de remplacement de revenus (ARR) ou d'une allocation d'intégration (AI), avec effet au 1er août 2020, afin de donner suite à l'arrêt n° 103/2020 de la Cour constitutionnelle du 9 juillet 2020, qui avait jugé que la condition d'âge de 21 ans était contraire au principe d'égalité.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter les articles 3/1, 4 et 14 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 'relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées' à la modification législative précitée (articles 1er, 2, et 3, 1°, du projet) et d'insérer dans cet arrêté une disposition transitoire relative aux demandes pour les personnes qui satisfont à la nouvelle condition d'âge le 1er août 2020 et qui n'ont pas encore introduit de demande (article 3,2°).

Comme la loi du 20 décembre 2020, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1er août 2020 (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées', sur le fondement duquel le Roi détermine comment, par qui, à partir de quand et de quelle manière la demande d'allocation est introduite, ainsi que la date de prise de cours de la décision.

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

L'article 3/1 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 ayant été inséré par l'article 3 de la loi du 26 mars 2020 [1] et étant donc une disposition législative, le fondement juridique de l'article 1er de l'arrêté en projet, qui le modifie, doit également être recherché dans l'article 4 de cette loi, qui habilite le Roi à compléter, modifier ou remplacer cet article 3/1.

4.2. L'article 3 de la loi du 27 février 1987, auquel fait également référence le premier alinéa du préambule, habilite le Roi à déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « enfants à charge ». Dès lors qu'aucune des dispositions de l'arrêté en projet ne concerne ce point, cette disposition législative n'est pas constitutive de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Eu égard à ce qui a été observé au point 4.2, dans le premier alinéa du préambule, la référence à l'article 3 de la loi du 27 février 1987 sera omise.

6. Eu égard à ce qui a été observé au point 4.1, après le premier alinéa, on insérera un nouvel alinéa visant l'article 4 de la loi du 26 mars 2020.

Article 1er

7. Dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet, le segment « et modifié par la loi du 20 décembre 2020 » doit être omis.

Article 3

8. L'avis 68.070/3 du 22 octobre 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 20 décembre 2020 avait exposé ce qui suit concernant la nécessité d'un régime transitoire [2] :

> « Selon l'exposé des motifs, l'adaptation du critère d'âge est d'application à partir du 1er août 2020 et il sera appliqué 'aux demandes introduites à partir [du 1er 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 1er août 2020, mais dont le traitement et la décision sont postérieurs au 1er 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'

[1] Loi du 26 mars 2020 'modifiant la loi du 6 mars 2007 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées, en vue de permettre l'octroi automatique d'allocations'.

[2] Avis C.E. 68.070/3 du 22 octobre 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 20 décembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1665/001, pp. 25-26, observation 10.

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

emporte l'obligation de remplacer d'initiative les décisions entachées d'une erreur de droit ou matérielle par une nouvelle décision [3]. Ce principe s'applique également aux demandes introduites avant le 1er 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'.

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 ».

Le régime transitoire inscrit dans l'article 14, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 (article 3, 2°, du projet) permet aux personnes qui satisfaisaient aux conditions d'âge le 1er août 2020 – c'est-à-dire au moment où la loi du 20 décembre 2020 et l'arrêté en projet produisent leurs effets – et qui n'ont pas encore introduit de demande, par exemple parce qu'elles considéraient qu'elles ne satisfaisaient pas encore aux conditions requises, d'introduire malgré tout une (nouvelle) demande. Le délai dans lequel cette demande doit être introduite expirant trois mois après la publication de l'arrêté envisagé, les personnes paraissent disposer de suffisamment de temps pour encore l'introduire. La disposition en projet peut dès lors être accueillie.

[3] *Note 10 de l'avis cité :* En vertu de l'article 2, alinéa 1er, 1°, e), de la loi, ses dispositions s'appliquent également aux allocations aux personnes handicapées.

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡

Article 4

9. L'article 4 attribue à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 1er août 2020. Cette rétroactivité ne soulève pas d'objection, dès lors que, d'une part, elle s'appuie sur un fondement légal au moins implicite, eu égard à la connexité avec la loi du 20 décembre 2020, qui rétroagit à la même date, et que d'autre part, les modifications emportent des avantages pour les intéressés, dans la mesure où elles permettent d'introduire une demande sur le fondement de la disposition transitoire précitée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CCBVICEAF-GIGGFVT‡