



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 70.637/3  
van 30 december 2021

avis 70.637/3  
du 30 décembre 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  
arbeid'

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 du travail'

Op 6 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie 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 arbeid'’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 30 december 2021.

\*

Le 6 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale 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 du travail'’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 décembre 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 Astrid TRUYENS, 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 30 décembre 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 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 van koninklijk besluit strekt ertoe het bedrag van het arbeidsinkomen en het vervangingsinkomen van een persoon met een handicap, dat is vrijgesteld voor de berekening van het bedrag van de integratietegemoetkoming, te verhogen, en de bestaande vrijstelling van de helft van het arbeidsinkomen boven dat bedrag af te schaffen.

Daartoe wordt artikel 9ter, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 ‘betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’ vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Er wordt in een overgangsregeling voorzien voor nieuwe aanvragen waarvoor het recht retroactief kan worden toegekend vanaf 1 oktober 2021 (artikel 2). Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2021 (artikel 3).

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, van de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 1

4. Bij artikel 1 van het ontwerp wordt verhoudingsgewijs het vrijstellingsplafond voor een arbeidsinkomen aanzienlijk meer verhoogd dan het vrijstellingsplafond voor een vervangingsinkomen (170% tegenover 13%). Niettegenstaande de vrijstellingsplafonds ook verschillen in de bestaande regeling, heeft die verhoging tot gevolg dat het verschil in behandeling tussen personen met een handicap, al naargelang ze over een arbeidsinkomen dan wel over een vervangingsinkomen beschikken, substantieel toeneemt. Vraag is of voor dat verschil in behandeling een redelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het gelijkheidsbeginsel, rekening houdend met de doelstelling van de ontworpen regeling die er onder meer in bestaat “het plafond van de vervangingsinkomens op te trekken om de wijdverspreide armoede bij personen met een handicap te bestrijden en ook om te voorkomen dat zij dubbel gestraft worden (verlies van werk en verlies van IT)”<sup>1</sup>. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Wat het discriminerende karakter van de maatregel betreft, dient er gewezen te worden op het feit dat het verschil in behandeling tussen de vrijstellingen voor

---

<sup>1</sup> Zie de nota aan de Ministerraad van 3 december 2021.

arbeidsinkomsten en andere soorten inkomsten in het verleden reeds bestond, maar door het ontwerp aanzienlijk wordt geaccentueerd.

Het verschil in behandeling is echter rechtmatig indien het is gebaseerd op een legitiem doel en indien het evenredig is aan dat doel.

De doelstelling om personen met een handicap, die werken, niet te benadelen, kan als legitiem worden beschouwd. Zoals in het advies van de NHRPH wordt opgemerkt, kan de evenredigheid worden bekritiseerd, met name ten aanzien van personen met een handicap die moeten stoppen met werken en die vervolgens een laag vrijgesteld vervangingsinkomen genieten.

Bij de combinatie tussen arbeidsinkomen en vervangingsinkomen wordt de nieuwe vrijstelling op het vervangingsinkomen volledig in mindering gebracht (uiteeraard beperkt tot het werkelijk ontvangen vervangingsinkomen), terwijl deze vrijstelling tot nu toe kan verminderd worden wanneer het arbeidsinkomen een bepaalde grens overschrijdt. Wie dus tijdelijk een vervangingsinkomen ontvangt in de loop van het referentiejaar, heeft ook baat bij de nieuwe maatregel.”

De gemachtigde wijst er zelf op dat althans in bepaalde gevallen de evenredigheid van de maatregel in het licht van de doelstelling ervan kan worden bekritiseerd. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de vereiste feitenkennis om het ontwerp op dat punt op afdoende wijze te kunnen beoordelen. Er dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt bij de overeenstemming van het ontwerp, zoals het thans voorligt, met het gelijkheidsbeginsel. Het staat aan de steller van het ontwerp om de ontworpen regeling wat dat betreft nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. In elk geval mag de ontworpen regeling geen gevolgen hebben voor bepaalde categorieën van personen met een handicap die als onevenredig moeten worden beschouwd in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het verdient aanbeveling om de genomen maatregel en de verantwoording ervoor in het licht van het gelijkheidsbeginsel uiteen te zetten in een bij het te nemen besluit te voegen verslag aan de Koning.

## Artikel 2

5. In artikel 2 van het ontwerp, dat een overgangsmaatregel bevat, is het niet duidelijk wat moet worden verstaan onder “nieuwe” aanvragen. De vraag rijst of hieronder aanvragen worden begrepen die voor de eerste maal worden ingediend dan wel (ook) aanvragen die in het verleden reeds zijn ingediend, toen negatief zijn beoordeeld en na de bekendmaking van het te nemen besluit opnieuw worden ingediend. Dit moet worden verduidelijkt. Ook het personele toepassingsgebied van de overgangsregeling moet duidelijker tot uitdrukking worden gebracht. Nu lijkt het er immers op dat de betrokkenen bij de ontworpen maatregel zelf moeten beoordelen of ze een nieuwe aanvraag kunnen indienen (“voor welke dit besluit een nieuw feit is dat de toekenning van de uitkering rechtvaardigt”), hetgeen niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

### Artikel 3

6. Luidens artikel 3 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 oktober 2021.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd hoe de terugwerkende kracht in de praktijk zal worden toegepast, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De dossiers van de personen die al recht hebben op een IT ingevolge een vorige beslissing en waarbij een eigen beroepsinkomen is aangerekend dat hoger is dan de huidige vrijstelling, waardoor er een verminderd bedrag IT is toegekend, zullen automatisch herzien worden. De dossiers van de personen bij wie geen vermindering op de IT is toegepast ingevolge eigen beroepsinkomsten, zullen niet herzien worden. Een dergelijke herziening zou immers zonder voorwerp zijn omdat we aan deze personen niet meer dan het maximumbedrag IT voor hun categorie kunnen geven.

We selecteren in de databank alle dossiers met een arbeidsinkomen/vervangingsinkomen hoger dan de vrijstelling en activeren het onderzoek. Bij ontvangst van de inkomstengegevens van FOD Financiën maken we de berekening op 01/10/2021 en maken daarbij gebruik van de nieuwe vrijstellingen. Aan de hand van de nieuwe elementen (geactualiseerd arbeidsinkomen en nieuwe vrijstelling) kunnen we dan zien of de nieuwe berekening voordeliger is of niet.”

Aangezien uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat ook de bestaande dossiers met ingang van 1 oktober 2021 zullen worden herzien, en de nieuwe regeling in beginsel gunstiger is dan de huidige regeling, kan de terugwerkende kracht tot 1 oktober 2021 worden aanvaard.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'augmenter le montant du revenu du travail et du revenu de remplacement d'une personne handicapée, qui est immunisé pour le calcul du montant de l'allocation d'intégration, et de supprimer l'immunisation existante de la moitié du revenu du travail qui dépasse ce montant.

L'article 9<sup>ter</sup>, §§ 3 et 4, 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<sup>er</sup> du projet). Un régime transitoire est prévu pour les nouvelles demandes pour lesquelles le droit peut être octroyé avec effet rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2021 (article 2). L'arrêté envisagé produit ses effets le 1<sup>er</sup> octobre 2021 (article 3).

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées', dont il est fait mention dans le premier alinéa du préambule.

### EXAMEN DU PROJET

#### Article 1<sup>er</sup>

4. À l'article 1<sup>er</sup> du projet, le plafond d'immunisation pour un revenu du travail est proportionnellement beaucoup plus relevé que le plafond d'immunisation pour un revenu de remplacement (170% contre 13%). Bien que les plafonds d'immunisation diffèrent aussi dans le régime existant, cette majoration a pour conséquence d'accroître de manière significative la différence de traitement entre personnes handicapées, selon qu'elles disposent d'un revenu du travail ou d'un revenu de remplacement. La question se pose de savoir si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée au regard du principe d'égalité, compte tenu de l'objectif du régime en projet qui est « d'augmenter le plafond fixé en matière de revenu de remplacement afin de lutter contre la pauvreté prégnante des personnes en situation de handicap et par ailleurs leur éviter la double peine (perte d'emploi et de l'AI) »<sup>1</sup>. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Wat het discriminerende karakter van de maatregel betreft, dient er gewezen te worden op het feit dat het verschil in behandeling tussen de vrijstellingen voor arbeidsinkomsten en andere soorten inkomsten in het verleden reeds bestond, maar door het ontwerp aanzienlijk wordt geaccentueerd.

---

<sup>1</sup> Voir la note au Conseil des ministres du 3 décembre 2021.

Het verschil in behandeling is echter rechtmatig indien het is gebaseerd op een legitiem doel en indien het evenredig is aan dat doel.

De doelstelling om personen met een handicap, die werken, niet te benadelen, kan als legitiem worden beschouwd. Zoals in het advies van de NHRPH wordt opgemerkt, kan de evenredigheid worden bekritiseerd, met name ten aanzien van personen met een handicap die moeten stoppen met werken en die vervolgens een laag vrijgesteld vervangingsinkomen genieten.

Bij de combinatie tussen arbeidsinkomen en vervangingsinkomen wordt de nieuwe vrijstelling op het vervangingsinkomen volledig in mindering gebracht (uiteraard beperkt tot het werkelijk ontvangen vervangingsinkomen), terwijl deze vrijstelling tot nu toe kan verminderd worden wanneer het arbeidsinkomen een bepaalde grens overschrijdt. Wie dus tijdelijk een vervangingsinkomen ontvangt in de loop van het referentiejaar, heeft ook baat bij de nieuwe maatregel ».

Le délégué lui-même indique que dans certains cas au moins, la proportionnalité de la mesure peut être critiquée au regard de son objectif. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des connaissances factuelles requises permettant d'apprécier adéquatement le projet sur ce point. Il convient dès lors d'émettre des réserves quant à la conformité du projet, tel qu'il est soumis ce jour, avec le principe d'égalité. Il appartient à l'auteur du projet de soumettre encore le régime en projet à un examen supplémentaire en ce qui concerne ce point. En tout état de cause, le régime en projet ne peut pas entraîner, à l'égard de certaines catégories de personnes handicapées, des conséquences dont il y aurait lieu de considérer qu'elles sont disproportionnées au regard du principe d'égalité. Il est recommandé d'exposer la mesure prise et sa justification au regard du principe d'égalité dans un rapport au Roi à joindre à l'arrêté envisagé.

## Article 2

5. À l'article 2 du projet, qui comporte une disposition transitoire, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il convient d'entendre par « nouvelles » demandes. On se demande si celles-ci visent des demandes qui sont introduites pour la première fois ou (également) des demandes ayant déjà été introduites dans le passé mais évaluées négativement et qui sont à nouveau introduites après la publication de l'arrêté envisagé. Il convient de le préciser. Le champ d'application personnel de la mesure transitoire doit lui aussi être exprimé plus clairement. En effet, il semble pour l'heure que les personnes concernées par la mesure en projet doivent apprécier elles-mêmes si elles peuvent introduire une nouvelle demande (« pour laquelle cette décision constitue un fait nouveau justifiant l'octroi de la prestation », ce qui n'est pas favorable à la sécurité juridique.

### Article 3

6. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Interrogé sur le point de savoir comment la rétroactivité s'appliquera dans la pratique, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De dossiers van de personen die al recht hebben op een IT ingevolge een vorige beslissing en waarbij een eigen beroepsinkomen is aangerekend dat hoger is dan de huidige vrijstelling, waardoor er een verminderd bedrag IT is toegekend, zullen automatisch herzien worden. De dossiers van de personen bij wie geen vermindering op de IT is toegepast ingevolge eigen beroepsinkomsten, zullen niet herzien worden. Een dergelijke herziening zou immers zonder voorwerp zijn omdat we aan deze personen niet meer dan het maximumbedrag IT voor hun categorie kunnen geven.

We selecteren in de databank alle dossiers met een arbeidsinkomen/vervangingsinkomen hoger dan de vrijstelling en activeren het onderzoek. Bij ontvangst van de inkomstegegevens van FOD Financiën maken we de berekening op 01/10/2021 en maken daarbij gebruik van de nieuwe vrijstellingen. Aan de hand van de nieuwe elementen (geactualiseerd arbeidsinkomen en nieuwe vrijstelling) kunnen we dan zien of de nieuwe berekening voordeliger is of niet ».

Dès lors qu'il ressort des explications du délégué que les dossiers existants seront eux aussi réexaminés avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2021, et que le nouveau régime est en principe plus favorable que le régime actuel, l'effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 2021 peut être admis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH