



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.684/1
van 12 januari 2022

avis 70.684/1
du 12 janvier 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 juli 2002 houdende het
algemeen reglement
betreffende het recht op
maatschappelijke integratie'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 juillet 2002 portant
règlement général en matière
de droit à l'intégration sociale'

Op 13 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, 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 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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 12 januari 2022.

*

Le 13 décembre 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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 le 12 janvier 2022.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de tijdelijke gelijkstelling van beurs- en niet-beursstudenten die een leefloon genieten en studentenarbeid verrichten, voor wat betreft de socio-professionele vrijstelling van de inkomsten die zij uit studentenarbeid verwerven, zoals voorzien in artikel 35, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 ‘houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’¹, op structurele wijze in de regelgeving te verankeren (artikel 2).

Daarnaast voorziet het ontwerp in de vrijstelling van de integratietegemoetkoming die wordt toegekend aan personen met een handicap jonger dan 65 jaar van wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld (artikel 1).

2. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 16, § 2, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, dat luidt als volgt:

“§ 2. De Koning kan bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de inkomsten aanduiden die, hetzij voor het geheel, hetzij gedeeltelijk, niet in aanmerking komen bij het berekenen van de bestaansmiddelen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Ten behoeve van de duidelijkheid en de leesbaarheid van de regelgeving, moet het ontwerp worden aangevuld met een artikel dat voorziet in de opheffing van artikel 35, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, zoals ingevoegd bij koninklijk besluit van 4 juni 2020.

Aanhef

4. De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet na de vermelding van de vormvereiste van de regelgevingsimpactanalyse en voor de weergave van de overwegingen worden geplaatst.

Artikel 3

5.1. Artikel 3 van het ontwerp verleent aan het te nemen besluit terugwerkende kracht tot 1 januari 2022.

¹ Ingevoegd bij koninklijk besluit van 4 juni 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ naar aanleiding van de coronacrisis.

5.2. De tijdelijke gelijkstelling voorzien in artikel 35, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 gold “gedurende de periode bepaald in artikel 7 van het koninklijk besluit van 23 april 2020 tot het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoeslag, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevriezen van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkering”. Artikel 7 van het laatstgenoemde koninklijk besluit bepaalt wat volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2020. De artikelen 2 en 3, § 1, treden buiten werking op 30 september 2021 en artikel 3, § 2, treedt buiten werking op 31 augustus 2020.”

De tijdelijke maatregel bepaald in artikel 35, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 is aldus buiten werking getreden op 30 september 2021. De gemachtigde bevestigt dat de gelijkstelling sinds 1 oktober 2021 in de praktijk niet meer is toegepast.

5.3. In het advies 67.399/1 heeft de Raad van State over de tijdelijke maatregel het volgende opgemerkt:

“11.1. Het ontworpen artikel 35, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 impliceert dat beurs- en niet-beursstudenten voor de berekening van het leefloon worden gelijkgeschakeld op het vlak van de inkomsten die zij uit arbeid hebben ontvangen gedurende de crisis die is veroorzaakt door de verspreiding van het coronavirus COVID-19. Aldus worden twee categorieën personen – beurs- en niet-beursstudenten – die zich in beginsel in een verschillende situatie bevinden, gelijk behandeld wat de betrokken aangelegenheid betreft. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

‘Anderzijds waarschuwde de IF voor een schending van het gelijkheidsbeginsel in het kader van artikel 2. Het verschil tussen beurs- en niet-beursstudenten zou namelijk geoorloofd zijn. Doordat artikel 2 dit verschil opheft, zou hierdoor een onverenigbaarheid ontstaan. Dit is ons inziens niet aan de orde. Immers is sindsdien de samenleving geëvolueerd en is de familiale solidariteit verminderd. De oorspronkelijke gedachte was tenslotte dat een student niet diende te werken, maar te studeren. De beurs van de beursstudent diende om de beursstudenten op een eenzelfde leefniveau te laten komen als een niet-beursstudent en dus dat beide categorieën van studenten niet hoefden te werken, maar hun aandacht volledig konden wijden aan het studeren. Intussen is de samenleving geëvolueerd en is de levensstandaard gestegen waardoor zowel beursstudenten als niet-beursstudenten vaak naast hun studie dienen te werken met het oog op het bekostigen van deze verhoogde kosten van studeren (huur, boeken, computer, speciale software,...). De oorspronkelijke reden van onderscheid is dus met de tijd steeds minder geworden. Daarenboven heeft de huidige COVID-19 crisis als gevolg gehad dat weinig studenten mochten en konden werken en het niet duidelijk was wanneer zij opnieuw hun werkzaamheden konden opnemen. Het project stelt daarom de meest voordelige manier van aanrekening voor en dit voor alle nog werkende studenten’.

Uit de toelichting van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat als gevolg van de maatschappelijke evolutie het verschil tussen beurs- en niet-beursstudenten op het vlak van de doelstelling van artikel 35, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 geleidelijk aan afgekalfd is geworden of zelfs mogelijk volledig afgevlakt is. Hiervan uitgaande zou het onderscheid tussen beursstudenten en niet-beursstudenten in artikel 35,

§ 2, van het voornoemde koninklijk besluit op gespannen voet kunnen komen te staan met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Het in overeenstemming brengen van deze bepaling met het gelijkheidsbeginsel zou evenwel een structurele aanpassing vereisen van het meermaals genoemde artikel 35, § 2, en niet louter een tijdelijke maatregel vergen waarmee wordt gereageerd op de COVID-19 pandemie teneinde de gevolgen ervan op te vangen. De gemachtigde erkende dat het huidige onderscheid tussen beurs- en niet-beursstudenten in het kader van de reglementering van het leefloon op structurele wijze zal moeten worden herzien. Er wordt de stellers van het ontwerp dan ook ter overweging gegeven om van dergelijke structurele herziening werk te maken eenmaal de COVID-19 pandemie niet langer tot het nemen van tijdelijke noodmaatregelen noopt.”²

5.4. Gelet op het voorgaande komt het de stellers van het ontwerp toe, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, te verantwoorden waarom in de periode tussen 1 oktober 2021 en 1 januari 2022 de gelijkstelling tussen beurs- en niet-beursstudenten niet wordt toegepast, terwijl dit voordien, vanaf 1 mei 2020, en nadien, na 1 januari 2022, wel het geval was of zal zijn.

6. Gelet op de terugwerkende kracht moet de redactie van artikel 3 in ieder geval worden aangepast als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van ...”.

*

² Adv.RvS 67.399/1 van 19 mei 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 juni 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de consacrer, de manière structurelle dans la réglementation, l'assimilation temporaire des étudiants boursiers et non boursiers qui bénéficient d'un revenu d'intégration et qui exercent une occupation d'étudiants, en ce qui concerne l'immunisation socio-professionnelle des revenus qu'ils tirent de l'occupation d'étudiants, ainsi que le prévoit l'article 35, § 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 'portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale' ¹ (article 2).

En outre, le projet prévoit l'exonération de l'allocation d'intégration accordée aux personnes handicapées de moins de 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi (article 1^{er}).

2. Le projet tire son fondement juridique de l'article 16, § 2, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', qui s'énonce comme suit :

« § 2. Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les ressources dont il ne sera pas tenu compte, soit en totalité, soit partiellement pour le calcul des ressources ».

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Dans un souci de clarté et de lisibilité de la réglementation, on complètera le projet par un article prévoyant l'abrogation de l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, tel qu'il a été inséré par l'arrêté royal du 4 juin 2020.

Préambule

4. La référence à l'avis du Conseil d'État doit être placée après la mention de la formalité de l'analyse d'impact de la réglementation et avant les considérants.

Article 3

L'article 3 du projet confère à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022.

¹ Inséré par l'arrêté royal du 4 juin 2020 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale' suite à la crise du corona.

5.2. L'assimilation temporaire prévue à l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 s'appliquait « pendant la période définie à l'article 7 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet ». L'article 7 de ce dernier arrêté royal dispose ce qui suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} avril 2020. Les articles 2 et 3, § 1^{er}, cessent d'être en vigueur le 30 septembre 2021 et l'article 3, § 2, cesse d'être en vigueur le 31 août 2020 ».

Le mesure temporaire prévue à l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 a donc cessé d'être en vigueur le 30 septembre 2021. Le délégué confirme que, dans la pratique, l'assimilation n'est plus appliquée depuis le 1^{er} octobre 2021.

5.3. Dans son avis 67.399/1, le Conseil d'État a observé, au sujet de la mesure temporaire :

« 11.1. L'article 35, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 implique que les étudiants qui bénéficient d'une bourse d'étude et ceux qui n'en bénéficient pas sont mis sur un pied d'égalité pour le calcul du revenu d'intégration en ce qui concerne les revenus du travail qu'ils ont obtenus pendant la crise provoquée par la propagation du coronavirus COVID 19. Ce faisant, deux catégories de personnes – les étudiants qui bénéficient d'une bourse et les étudiants qui n'en bénéficient pas – qui se trouvent en principe dans des situations différentes, sont traités de la même manière au regard de la matière concernée. À cet égard, le délégué a fourni l'explication suivante :

‘Anderzijds waarschuwde de IF voor een schending van het gelijkheidsbeginsel in het kader van artikel 2. Het verschil tussen beurs- en niet-beursstudenten zou namelijk geoorloofd zijn. Doordat artikel 2 dit verschil opheft, zou hierdoor een onverenigbaarheid ontstaan. Dit is ons inziens niet aan de orde. Immers is sindsdien de samenleving geëvolueerd en is de familiale solidariteit verminderd. De oorspronkelijke gedachte was tenslotte dat een student niet diende te werken, maar te studeren. De beurs van de beursstudent diende om de beursstudenten op een eenzelfde leefniveau te laten komen als een niet-beursstudent en dus dat beide categorieën van studenten niet hoefden te werken, maar hun aandacht volledig konden wijden aan het studeren. Intussen is de samenleving geëvolueerd en is de levensstandaard gestegen waardoor zowel beursstudenten als niet beursstudenten vaak naast hun studie dienen te werken met het oog op het bekostigen van deze verhoogde kosten van studeren (huur, boeken, computer, speciale software,...). De oorspronkelijke reden van onderscheid is dus met de tijd steeds minder geworden. Daarenboven heeft de huidige COVID-19 crisis als gevolg gehad dat weinig studenten mochten en konden werken en het niet duidelijk was wanneer zij opnieuw hun werkzaamheden konden opnemen. Het project stelt daarom de meest voordelige manier van aanrekening voor en dit voor alle nog werkende studenten’.

Il se déduit du commentaire du délégué qu'à la suite de l'évolution sociale, la différence entre les étudiants qui bénéficient d'une bourse et les étudiants qui n'en bénéficient pas s'est amenuisée au regard de l'objectif de l'article 35, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, voire a peut-être complètement disparu. De ce point de vue, la distinction prévue à l'article 35, § 2, de l'arrêté royal précité entre étudiants qui bénéficient d'une bourse et étudiants qui n'en bénéficient pas pourrait se heurter au

principe d'égalité garanti par la Constitution. La mise en conformité de cette disposition avec le principe d'égalité exigerait toutefois une adaptation structurelle de l'article 35, § 2, précité, et n'exigerait pas simplement une mesure temporaire élaborée en réaction à la pandémie de COVID-19 afin d'en compenser les conséquences. Le délégué a reconnu que la distinction actuelle entre étudiants qui bénéficient d'une bourse et étudiants qui n'en bénéficient pas devra être structurellement revue dans le cadre de la réglementation relative au revenu d'intégration. Il est dès lors suggéré aux auteurs du projet de procéder à une telle révision structurelle dès que la pandémie de COVID-19 ne nécessitera plus de prendre des mesures urgentes »².

5.4. Compte tenu de ce qui précède, il appartient aux auteurs du projet de justifier, à la lumière du principe d'égalité, pourquoi l'assimilation entre étudiants boursiers et non boursiers n'a pas été appliquée durant la période comprise entre le 1^{er} octobre 2021 et le 1^{er} janvier 2022, alors que tel a été le cas auparavant, à partir du 1^{er} mai 2020, et que tel sera le cas ensuite, après le 1^{er} janvier 2022.

6. Compte tenu de la rétroactivité, il faudra en tout cas adapter la formulation de l'article 3 comme suit : « Le présent arrêté produit ses effets le ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Avis C.E. 67.399/1 du 19 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 juin 2020 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale'.