



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 78.041/1/V  
van 8 augustus 2025

avis 78.041/1/V  
du 8 août 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van  
artikel 34, §§ 1 en 2, 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'article 34, §§ 1  
et 2, de l'arrêté royal du  
11 juillet 2002 portant  
règlement général en matière  
de droit à l'intégration sociale'

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Asiel en Migratie, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,<sup>\*</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2025.

\*

Le 22 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2025<sup>\*\*</sup>, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 34, §§ 1 et 2, de 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 des vacations le 5 août 2025. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Tim CORTHAUT et Jim DERIDDER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2025.

\*

---

<sup>\*</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

<sup>\*\*</sup> Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 ‘houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’. De ontworpen wijzigingen hebben tot doel de OCMW’s te verplichten om bij de berekening van het leefloon overeenkomstig artikel 14, § 2, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, rekening te houden met de bestaansmiddelen van de samenwonende personen die onderhoudsplichtig zijn ten aanzien van de begunstigde, voor zover die bestaansmiddelen het bedrag van het leefloon voor samenwonenden overschrijden.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de berekening van de bestaansmiddelen van de personen gevisieerd door artikel 34, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 dient plaats te vinden overeenkomstig titel II, hoofdstuk II, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 34, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, en bepaalt voortaan dat de OCMW’s rekening *moeten* houden met de bestaansmiddelen van meerderjarige onderhoudsplichtigen waar de persoon mee samenwoont, althans voor zover die bestaansmiddelen het bedrag van het leefloon voor samenwonenden bedoeld in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 26 mei 2002 te boven gaan. Dit in tegenstelling tot het huidige artikel 34, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, dat geen dergelijke verplichting oplegt, en waaruit voortvloeit dat het OCMW rekening *kan* houden met de bestaansmiddelen van meerderjarige ascendenten of descendenten in de eerste graad.

De bestaansmiddelen zullen eveneens worden berekend overeenkomstig titel II, hoofdstuk II, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, al moet voortaan ook rekening worden gehouden met de gezinsbijslagen ten gunste van de aanvrager.

Het ontwerp bevat twee bepalingen van inwerkingtreding. In het algemeen treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3 van het ontwerp). Voor personen die op dat moment begunstigde waren van het leefloon, treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 4 van het ontwerp).

## RECHTSGROND

3. Aangezien het ontwerp zowel gevolgen heeft voor de berekening van de bestaansmiddelen als voor de aard van de al dan niet in aanmerking te nemen bestaansmiddelen wordt niet enkel rechtsgrond gevonden in artikel 16, § 2, van de wet van 26 mei 2002, maar ook in artikel 16, § 1, eerste lid, van die wet.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale bijstand.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-effect geldt. Het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet inzake sociale bijstand, verbiedt de bescherming of het beschermingsniveau die de wetgeving vroeger op dat gebied bood, aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe en redelijke verantwoording bestaat.<sup>1</sup>

Hieruit vloeit voort dat om over de eventuele schending van het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet te oordelen, de situatie van de adressaten van die norm moet worden vergeleken met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving.

De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat zij de overheid de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale bijstand. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontfangt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

4.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wijzigt de berekeningswijze van het leefloon aanzienlijk, niet alleen voor toekomstige aanvragen, maar ook voor personen die op het moment van inwerkingtreding reeds als begunstigden van het leefloon worden aangemerkt. Dat opzet blijkt niet alleen uit artikel 4 van het ontwerp, maar wordt ook toegelicht in de nota aan de Ministerraad:

“Dit betekent niet dat de wetswijziging van invloed zal zijn op alle leefloon ‘samenwoonde’ en ‘gezin ten laste’, maar eerder dat al deze situaties opnieuw moeten worden geanalyseerd om na te gaan of de wetswijziging al dan niet van invloed is. (...)”

---

<sup>1</sup> Zie GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, overweging B.6.4, waarin het Grondwettelijk Hof het toetsingskader met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet heeft gewijzigd. Sindsdien dient een significante achteruitgang te worden verantwoord door een “redelijke verantwoording” in plaats van “redenen van algemeen belang”. De gewijzigde toetsingsvoorwaarde wordt tot op heden toegepast, zie laatstelijk GwH 17 juli 2025, nr. 111/2025, overweging B.13.3.

Gelet op de administratieve last die dit met zich meebrengt, is het de bedoeling om de OCMW's voldoende tijd te geven om de dossiers na te kijken. Bovendien moet de termijn de OCMW's ook in staat stellen om de wijziging in de berekening tijdig aan de begunstigten uit te leggen, rekening houdend met de precare doelgroep. Men moet de nodige stappen kunnen ondernemen als het bedrag van zijn leefloon wordt aangepast.

Om deze problemen aan te pakken, wordt voorgesteld om het Koninklijk Besluit in twee fasen in werking te laten treden

- Betreffende nieuwe dossiers: een inwerkingtreding op de eerste dag van de maand die volgt op de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

- Voor de personen die op het ogenblik van inwerkingtreding van dit besluit reeds het recht op maatschappelijke integratie genieten: een inwerkingtreding op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de publicatie in het Belgisch Staatsblad.”

Nog volgens de nota aan de Ministerraad zullen de leeflonen van 253.056 leefloongerechtigden in de categorieën “samenwonenden”, “gezin ten laste” en “alleenstaande” opnieuw worden geanalyseerd. Niet ieder onderzoek zal leiden tot een beperking van het bedrag van het leefloon, maar de stellers gaan er wel vanuit “dat het deel van het leefloon dat door de staat wordt gedragen (doorgaans 70 %)” zal dalen. Het is volgens de stellers niet mogelijk om de budgettaire impact op een meer significante manier te beoordelen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om toe te lichten of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale bijstand:

“Het ontwerp van koninklijk besluit houdt geen risico in op een significante verslechtering van het beschermingsniveau. Bovendien vormt de onderhoudsplicht waarin het burgerlijk wetboek ten aanzien van de verzoeker voorziet, een redelijke rechtvaardiging voor de wijziging van artikel 34 van het koninklijk besluit.

In het recht op maatschappelijke integratie is er een beginsel van voorrang van de gezinssolidariteit op de solidariteit van de staat (met name via artikel 4 van de wet van 26 mei 2002 en artikel 26 van de wet van 26 mei 2002 en de artikelen 42 en volgende van het koninklijk besluit van 11 juli 2002). Wanneer de begunstigde van het leefloon samenwoont met zijn onderhoudsplichtigen, wordt de gezinssolidariteit geregeld in artikel 34 van het koninklijk besluit. Het ontwerp van koninklijk besluit breidt deze familiale solidariteit uit tot alle samenwonenden die gebonden zijn door een onderhoudsplicht zoals bepaald door het Burgerlijk Wetboek (zie antwoord vraag 4).

Bovendien behoudt het ontwerp van koninklijk besluit de mogelijkheid voor de OCMW's om billijkheidsredenen in aanmerking te nemen die rechtvaardigen dat de bestaansmiddelen van samenwonenden volledig of ten dele niet in aanmerking worden genomen voor het leefloon van de aanvrager.”

De argumentatie van de gemachtigde kan niet zonder meer worden bijgetreden. Het feit dat de betrokkenen in toegenomen mate een beroep zullen moeten doen op familiale solidariteit, spreekt op zich reeds tegen dat het beschermingsniveau op het vlak van sociale bijstand hetzelfde blijft. Aan het einde van de rit zullen de getroffen gezinnen minder leefloon overhouden,<sup>2</sup> een uitkering die nochtans dient als onderste vangnet. Het ontbreken van een voldoende gedetailleerde

---

<sup>2</sup> Aangezien het verrekenen van de “familiale solidariteit” geenszins tot gevolg heeft dat de andere personen waarmee de rechthebbende samenwoont plots meer inkomen hebben, zal ook het gezinsinkomen van die gezinnen daardoor aanzienlijk dalen.

analyse van de budgettaire impact van het ontwerp maakt het ook onmogelijk om de impact van het ontwerp op de rechthebbenden en hun gezinnen volledig en precies in te schatten, maar het staat buiten kijf dat de ontworpen regeling kan leiden tot een aanzienlijke beperking van het recht op sociale bijstand, zowel voor sommige huidige als voor toekomstige leefloongerechtigden.<sup>3</sup>

4.3. Op de vraag welke motieven een eventuele significante achteruitgang van het beschermingsniveau kunnen verantwoorden, heeft de gemachtigde niet geantwoord. De nota aan de Ministerraad doet niettemin uitschijnen dat de onderhavige maatregel een budgettair oogmerk heeft, wat als een legitieme doelstelling kan worden aanzien.

Desalniettemin moet eraan worden herinnerd dat het Grondwettelijk Hof bij de beoordeling van het bestaan van een redelijke verantwoording, rekening houdt met de mate waarin de budgettaire impact een voldoende significant karakter heeft, gebaseerd op objectieve gegevens.<sup>4</sup> De budgettaire weerslag van de ontworpen regeling komt evenwel slechts op zeer summiere wijze aan bod in de nota aan de Ministerraad. Er wordt bovendien nadrukkelijk aangegeven dat het niet mogelijk is om de budgettaire impact van de hervorming “op een meer significante manier te beoordelen”.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp vooralsnog niet aantonen dat er voor de achteruitgang van het beschermingsniveau een redelijke verantwoording voorhanden is. De steller van het ontwerp dient bijgevolg na te gaan of er wel degelijk een afdoende redelijke verantwoording voorhanden is, zonder dewelke de bij artikel 2 van het ontwerp ontworpen regeling geen doorgang kan vinden. Die redelijke verantwoording wordt dan het best opgenomen in een verslag aan de Koning.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet onder opmerking 3, dient in de aanhef bijkomend te worden verwezen naar artikel 16, § 1, eerste lid, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

---

<sup>3</sup> De beoordeling van de concrete impact wordt nog verder bemoeilijkt doordat onduidelijk is welke billijkheidsredenen zoals vermeld in het ontworpen artikel 34, § 1, van het ontwerp aanleiding kunnen geven om de bestaansmiddelen van de samenwonende niet of slechts ten dele in rekening te brengen. Het lijkt niettemin de bedoeling dat dit slechts uitzonderlijk het geval zal zijn.

<sup>4</sup> GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, overweging B.11.25, “Bovendien dient te worden vastgesteld dat, rekening houdend met de gevolgen van de maatregel, namelijk een langere wachttijd om een tegemoetkoming te krijgen, niet blijkt uit objectieve gegevens dat de verhoging van de voorwaarde inzake de verblijfsduurtijd naar tien jaar de financiële houdbaarheid van de zorgbudgetten fundamenteel en substantieel verbetert. Bijgevolg wordt de door de verhoging van de verblijfsduurvoorwaarde naar minstens tien jaar veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau niet redelijk verantwoord.”

## Artikel 2

6. Het ontworpen artikel 34, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 bepaalt dat “in het geval de aanvrager samenwoont met meerderjarige onderhoudsplichtigen zoals genoemd in het burgerlijk wetboek” rekening wordt gehouden met de bestaansmiddelen van die meerderjarige onderhoudsplichtigen.

Het is niet de intentie van de stellers van het ontwerp dat rekening wordt gehouden met de bestaansmiddelen van iedere onderhoudsplichtige waarmee de aanvrager samenwoont, maar enkel dat rekening wordt gehouden met de bestaansmiddelen van de persoon op wie een onderhoudsplicht rust *ten gunste van de aanvrager*. Met het oog op de rechtszekerheid moet dit worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

## Artikelen 3 en 4

7. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op de publicatie (lees: bekendmaking) van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad. Artikel 4 van het ontwerp voorziet echter in een gedifferentieerde inwerkingtreding voor personen die op de eerste dag van de eerste maand die volgt op de bekendmaking van het aan te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, begunstigen zijn van het leefloon. Voor die personen treedt het besluit in werking op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Een bepaling die de inwerkingtreding van een regelgevende tekst vaststelt, geeft aan vanaf welke datum deze tekst verbindend wordt, dit wil zeggen rechtsgevolgen kan hebben die aan de rechtsonderhorigen kunnen worden tegengeworpen: vanaf deze datum kunnen de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de bepalingen van de tekst verbonden worden aan de rechtsfeiten die onder het toepassingsgebied ervan vallen. In het voorliggend geval is de beoogde datum van inwerkingtreding dus de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad.

Bovendien is een wijzigingsbepaling na haar inwerkingtreding meteen uitgewerkt en verdwijnt ze uit de rechtsorde, zodat die bepaling niet op een latere datum opnieuw uitwerking kan hebben.

Een overgangsbepaling is daarentegen een bepaling die de overgang van een oude naar een nieuwe regeling mogelijk maakt en heeft dus slechts een in de tijd beperkte reden van bestaan.<sup>5</sup> In het voorliggende geval heeft artikel 4 als bedoeling ervoor te zorgen dat de huidige regeling voor een beperkte periode toepasselijk blijft op personen die reeds begunstigde zijn van het leefloon. Die bepaling is bijgevolg bedoeld als overgangsbepaling, ondanks de formulering ervan.

---

<sup>5</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 143.

De tekst van artikel 4 dient bijgevolg te worden omgevormd tot een overgangsbepaling, die overeenkomstig de wetgevingstechnische regels, de inwerkingtredingsbepaling voorafgaat.<sup>6</sup> Dat kan door die bepaling als volgt te verwoorden:

“Artikel 34 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, zoals gewijzigd door de artikelen 1 en 2 van dit besluit, wordt op personen die op de dag van bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad al begunstigen waren van het recht op maatschappelijke integratie slechts toegepast vanaf de eerste dag van de zesde maand die volgt op die bekendmaking.”

\*

---

<sup>6</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 143 en 157.

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 34, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 'portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale'. Les modifications en projet ont pour but d'obliger les CPAS, lors du calcul du revenu d'intégration conformément à l'article 14, § 2, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', à tenir compte des ressources des cohabitants qui sont débiteurs d'aliments à l'égard du bénéficiaire, pour autant que ces ressources excèdent le montant du revenu d'intégration alloué aux cohabitants.

L'article 1<sup>er</sup> du projet dispose que les ressources des personnes visées à l'article 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 doivent être calculées conformément au titre II, chapitre II, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale'.

L'article 2 du projet vise à remplacer l'article 34, § 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 et dispose dorénavant que les CPAS *doivent* tenir compte des ressources des débiteurs d'aliments majeurs avec lesquels la personne cohabite, pour autant du moins que ces ressources excèdent le montant du revenu d'intégration alloué aux cohabitants, visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002. Et ce contrairement à l'article 34, § 2, actuel de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, qui n'impose pas une telle obligation, et dont il découle que le CPAS *peut* tenir compte des ressources d'ascendants ou descendants majeurs du premier degré.

Les ressources seront également calculées conformément au titre II, chapitre II, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', même s'il faudra dorénavant également tenir compte des prestations familiales en faveur du demandeur.

Le projet contient deux dispositions d'entrée en vigueur. D'une manière générale, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois suivant sa publication au *Moniteur belge* (article 3 du projet). En ce qui concerne les personnes qui bénéficiaient à ce moment du revenu d'intégration, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit la publication au *Moniteur belge* (article 4 du projet).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. Dès lors que le projet a des effets tant sur le calcul des ressources que sur la nature des ressources à prendre ou non à considération, il trouve son fondement juridique non seulement dans l'article 16, § 2, de la loi du 26 mai 2002, mais également dans l'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de cette loi.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cet effet, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il existe un effet de « *standstill* » en matière de droit à l'aide sociale. L'effet de *standstill* en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable <sup>1</sup>.

Il en découle que pour juger de la violation éventuelle de l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution, il y a lieu de comparer la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne.

L'obligation de *standstill* ne peut pas s'entendre comme imposant à l'autorité l'obligation de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle lui interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne la prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré.

4.2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie considérablement le mode de calcul du revenu d'intégration, non seulement pour les demandes futures, mais également pour les personnes qui au moment de l'entrée en vigueur sont déjà considérées comme bénéficiaires du revenu d'intégration. Cette intention ressort non seulement de l'article 4 du projet, mais est également précisée dans la note au Conseil des ministres :

« Cela ne signifie pas que la modification législative concernera l'ensemble des RI octroyés au taux cohabitant ou au taux personne vivant avec une famille à charge mais bien que l'ensemble de ces situations devra faire l'objet d'une nouvelle analyse afin de vérifier si la modification législative les concerne ou non. (...) »

Au vu de la charge administrative que cela requiert, l'objectif est de laisser aux CPAS un délai suffisant pour leur permettre de revoir les dossiers. Par ailleurs, le délai doit aussi permettre aux CPAS d'expliquer le changement de calcul aux bénéficiaires en tenant compte du public précaire. On doit pouvoir entreprendre les démarches nécessaires si le montant de son revenu d'intégration sociale est modifié.

Dès lors pour palier à ces différents aspects, la proposition concerne une entrée en vigueur de l'arrêté royal en deux phases

- Pour les nouvelles demandes, une entrée en vigueur le premier jour du mois qui suit la publication au Moniteur [b]elge.

---

<sup>1</sup> Voir C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, considérant B.6.4, dans lequel la Cour constitutionnelle a modifié le cadre de contrôle en ce qui concerne l'article 23 de la Constitution. Depuis lors, un recul significatif doit être justifié par une « justification raisonnable » plutôt que par des « motifs d'intérêt général ». La condition de contrôle modifiée est appliquée jusqu'à ce jour, voir dernièrement C.C., 17 juillet 2025, n° 111/2025, considérant B.13.3.

- Pour les personnes qui bénéficient déjà du droit à l'intégration sociale avant le premier jour du mois qui suit la publication au Moniteur [b]elge, une entrée en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit la publication au Moniteur [b]elge ».

Toujours selon la note au Conseil des ministres, les revenus d'intégration de 253.065 bénéficiaires dudit revenu dans les catégories « cohabitants », « famille à charge » et « isolé » devront faire l'objet d'une nouvelle analyse. L'examen n'entraînera pas chaque fois une limitation du montant du revenu d'intégration, mais les auteurs considèrent toutefois que la partie du revenu d'intégration supportée par l'État (généralement 70%) diminuera. Selon les auteurs, il n'est pas possible d'évaluer l'incidence budgétaire d'une manière plus significative.

Il a été demandé au délégué de préciser s'il est question d'un recul significatif du niveau de protection du droit à l'aide sociale :

« Het ontwerp van koninklijk besluit houdt geen risico in op een significante verslechtering van het beschermingsniveau. Bovendien vormt de onderhoudsplicht waarin het burgerlijk wetboek ten aanzien van de verzoeker voorziet, een redelijke rechtvaardiging voor de wijziging van artikel 34 van het koninklijk besluit.

In het recht op maatschappelijke integratie is er een beginsel van voorrang van de gezinssolidariteit op de solidariteit van de staat (met name via artikel 4 van de wet van 26 mei 2002 en artikel 26 van de wet van 26 mei 2002 en de artikelen 42 en volgende van het koninklijk besluit van 11 juli 2002). Wanneer de begunstigde van het leefloon samenwoont met zijn onderhoudsplichtigen, wordt de gezinssolidariteit geregeld in artikel 34 van het koninklijk besluit. Het ontwerp van koninklijk besluit breidt deze familiale solidariteit uit tot alle samenwonenden die gebonden zijn door een onderhoudsplicht zoals bepaald door het Burgerlijk Wetboek (zie antwoord vraag 4).

Bovendien behoudt het ontwerp van koninklijk besluit de mogelijkheid voor de OCMW's om billijkheidsredenen in aanmerking te nemen die rechtvaardigen dat de bestaansmiddelen van samenwonenden volledig of ten dele niet in aanmerking worden genomen voor het leefloon van de aanvrager ».

On ne peut se rallier purement et simplement à l'argumentation du délégué. Le fait que les intéressés devront recourir davantage à la solidarité familiale contredit déjà en soi le maintien du niveau de protection en matière d'aide sociale. Au bout du compte, les familles impactées conserveront un revenu d'intégration moins élevé<sup>2</sup>, une allocation qui fait toutefois office d'ultime protection. L'absence d'analyse suffisamment détaillée de l'incidence budgétaire du projet rend également impossible l'évaluation complète et précise de l'incidence du projet sur les bénéficiaires et leurs familles, mais il ne fait aucun doute que le régime en projet est susceptible d'entraîner une limitation considérable du droit à l'aide sociale, tant pour certains bénéficiaires du revenu d'intégration actuels que pour les bénéficiaires futurs<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dès lors que la prise en compte de la « solidarité familiale » n'implique nullement que les autres personnes avec lesquelles l'ayant droit cohabite auront tout à coup un revenu plus élevé, les revenus du ménage de ces familles diminueront ainsi également de manière significative.

<sup>3</sup> L'évaluation de l'incidence concrète est encore rendue plus compliquée par le fait qu'on n'aperçoit pas clairement quelles raisons d'équité au sens de l'article 34, § 1<sup>er</sup>, en projet, du projet pourraient entraîner la non-prise en compte ou seulement la prise en compte partielle des ressources du cohabitant. L'intention semble néanmoins être que cela ne soit le cas qu'à titre exceptionnel.

4.3. À la question de savoir quels motifs pourraient justifier un éventuel recul significatif du degré de protection, le délégué n'a pas répondu. La note au Conseil des ministres donne néanmoins à penser que la mesure à l'examen a un objectif budgétaire, ce qui peut être considéré comme un objectif légitime.

Il convient néanmoins de rappeler que, pour apprécier l'existence d'une justification raisonnable, la Cour constitutionnelle tient compte de la mesure dans laquelle les répercussions budgétaires revêtent un caractère suffisamment significatif, sur la base de données objectives<sup>4</sup>. L'incidence budgétaire du régime en projet n'est cependant abordée que de manière très sommaire dans la note au Conseil des ministres. En outre, cette note indique expressément qu'il n'est pas possible « d'évaluer de manière plus significative » l'incidence budgétaire de la réforme.

Il ressort de ce qui précède que les auteurs du projet ne démontrent pas pour l'heure qu'il existe une justification raisonnable du recul du degré de protection. L'auteur du projet devra donc vérifier s'il existe bien une justification raisonnable suffisante, sans laquelle le régime prévu à l'article 2 du projet ne peut se concrétiser. Mieux vaudrait dans ce cas reproduire cette justification raisonnable dans un rapport au Roi.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 3, le préambule doit, en outre, viser l'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale'.

### Article 2

6. L'article 34, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 dispose qu'« [e]n cas de cohabitation du demandeur avec un ou plusieurs débiteurs d'aliments majeurs tels que mentionnés par le Code civil », les ressources de ces débiteurs d'aliments majeurs sont prises en considération.

L'intention des auteurs du projet n'est pas de prendre en considération les ressources de chaque débiteur d'aliments avec lequel le demandeur cohabite, mais uniquement les ressources de la personne à qui incombe une obligation alimentaire *en faveur du demandeur*. Par souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser ce point dans le texte du projet.

---

<sup>4</sup> C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, considérant B.11.25, « En outre, il convient de constater que, compte tenu des effets de la mesure, à savoir un temps d'attente plus long pour obtenir une intervention, il ne ressort pas de données objectives que l'augmentation à dix ans de la condition de durée de résidence améliore fondamentalement et substantiellement la viabilité financière des budgets de soins. Par conséquent, le recul significatif du degré de protection offert auparavant qu'a causé l'augmentation à dix ans au moins de la durée de résidence requise n'est pas raisonnablement justifié ».

### Articles 3 et 4

7. L'article 3 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*. L'article 4 du projet prévoit toutefois une entrée en vigueur différenciée pour les personnes qui, le premier jour du premier mois qui suit la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*, sont bénéficiaires du revenu d'intégration. Pour ces personnes, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit la publication au *Moniteur belge*.

Une disposition fixant l'entrée en vigueur d'un acte détermine la date à partir de laquelle celui-ci est obligatoire, c'est-à-dire susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des sujets de droit : à partir de cette date, les conséquences juridiques qui résultent des dispositions de l'acte peuvent commencer à être attachées aux faits qui entrent dans son champ d'application. En l'occurrence, la date d'entrée en vigueur envisagée est donc le premier jour du mois qui suit la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*.

En outre, une disposition modificative a d'emblée épuisé ses effets après son entrée en vigueur et disparaît de l'ordre juridique, de sorte qu'elle ne peut plus produire ses effets à une date ultérieure.

En revanche, une disposition transitoire est une disposition destinée à permettre le passage du régime ancien au régime nouveau et n'a donc qu'une justification limitée dans le temps<sup>5</sup>. En l'occurrence, l'article 4 vise à garantir que le régime actuel reste applicable pendant une période limitée aux personnes qui bénéficient déjà du revenu d'intégration. Cette disposition est par conséquent conçue comme une disposition transitoire, malgré sa formulation.

Le texte de l'article 4 doit donc être refondu en une disposition transitoire qui, conformément aux règles de technique législative, précède la disposition d'entrée en vigueur<sup>6</sup>. Cette disposition peut être formulée comme suit :

« L'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, modifié par les articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent arrêté, n'est appliqué aux personnes qui bénéficiaient déjà du droit à l'intégration sociale le jour de la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* qu'à partir du premier jour du sixième mois suivant cette publication ».

DE GRIFFIER  
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER  
LE PREMIER PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH

<sup>5</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 143.

<sup>6</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n°s 143 et 157.