



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.121/1/V
van 1 september 2025

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
27 februari 1987 betreffende
de tegemoetkomingen aan
personen met een handicap,
wat betreft de wettelijke
pensioenleeftijd’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.121/1/V
du 1^{er} septembre 2025

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
27 février 1987 relative aux
allocations aux personnes
handicapées, en ce qui
concerne l'âge légal de la
pension’

Op 12 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Personen met een handicap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, wat betreft de wettelijke pensioenleeftijd'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D'HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2025.

*

Le 12 août 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Personnes handicapées à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 26 septembre 2025 **, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, en ce qui concerne l'âge légal de la pension'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 26 août 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et David D'HOOGHE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2025.

*

^{*} 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.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’. Het doel van het voorontwerp is om, in navolging van de verhoging van de pensioenleeftijd bij wet van 10 augustus 2015 ‘tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd van het overlevingspensioen’, het leeftijds criterium voor de toegang tot de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, dat thans op 65 jaar staat, aan te passen aan de “wettelijke pensioenleeftijd” (artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp).

De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang vanaf 1 januari 2025 (artikel 5).

BEVOEGDHEID

3. De ontworpen regeling past binnen de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid, wat betreft het beleid inzake mindervaliden, inzake “de regelen betreffende en de financiering, met inbegrip van de individuele dossiers, van de toelagen aan de mindervaliden” (artikel 5, § 1, II, 4°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

De inkomensvervangende tegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 18 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, en van wie is vastgesteld dat zijn lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen. De integratietegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 18 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, van wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld.

4. Op het bevoegdheidsvoorbehoud in artikel 5, § 1, II, 4°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd in het kader van de Zesde Staatshervorming nog in een uitzondering voorzien voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In de Vlaamse Gemeenschap is de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden vormgegeven als het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, dat wordt toegekend aan de persoon met een verminderde zelfredzaamheid die ten minste 65 jaar oud is. Dat zorgbudget kan niet worden gecumuleerd met een integratietegemoetkoming of een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987.²

In de Duitstalige Gemeenschap wordt echter reeds bepaald dat het zorgbudget voor ouderen wordt toegekend aan elke persoon die de pensioenleeftijd overschreden heeft en recht op het zorgbudget heeft.³

5. De toepassingsvoorwaarden van de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap enerzijds en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden anderzijds zijn onderling sterk met elkaar verweven. De omstandigheid dat de federale overheid de leeftijdsgrens van de wettelijke pensioenleeftijd (in plaats van de leeftijd van 65 jaar) hanteert om het toepassingsgebied van de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming af te bakenen, lijkt verenigbaar met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

6. Luidens artikel 5 van het voorontwerp heeft de aan te nemen wet uitwerking met ingang van 1 januari 2025.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

² Artikelen 84 e.v. van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’.

³ Artikel 3, 6°, van het decreet van 27 juni 2022 ‘über das Pflegegeld für Senioren’.

Vermits de betrokken bepalingen van het voorontwerp tot doel hebben het leeftijdscriterium, dat thans op 65 jaar staat, aan te passen aan de “wettelijke pensioenleeftijd” wordt aan de betrokkenen een voordeel toegekend. De terugwerkende kracht kan dan ook worden aanvaard.

*

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées'. Il a pour but, consécutivement au relèvement de l'âge de la pension par la loi du 10 août 2015 'visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie', d'adapter le critère d'âge pour l'accès aux allocations aux personnes handicapées, actuellement fixé à 65 ans, à l'« âge légal de la pension » (articles 2 à 4 de l'avant-projet).

La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2025 (article 5).

COMPÉTENCE

3. Le dispositif en projet s'inscrit, en ce qui concerne la politique des handicapés, dans le cadre de la compétence réservée à l'autorité fédérale relative « [aux] règles et [au] financement, en ce compris les dossiers individuels, des allocations aux handicapés » (article 5, § 1^{er}, II, 4^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

L'allocation de remplacement de revenus est accordée à la personne handicapée qui est âgée d'au moins 18 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans, et dont il est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail. L'allocation d'intégration est accordée à la personne handicapée qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée d'au moins 18 ans et de moins de 65 ans, dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

4. Dans le cadre de la Sixième réforme de l'État, une exception a encore été prévue pour l'allocation d'aide aux personnes âgées, qui relève de la compétence des communautés, à la réserve de compétence contenue à l'article 5, § 1^{er}, II, 4^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980.

En Communauté flamande, l'allocation d'aide aux personnes âgées prend la forme d'un budget de soins pour personnes âgées nécessitant des soins, qui est alloué à la personne à autonomie réduite qui a au moins 65 ans. Ce budget de soins ne peut pas être cumulé avec une

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

allocation d'intégration ou une allocation de remplacement de revenus, visées dans la loi du 27 février 1987².

Toutefois, dans la Communauté germanophone, il est déjà prévu que l'allocation de soins pour personnes âgées est accordée à toute personne qui a dépassé l'âge de la retraite et a droit à une allocation de soins³.

5. Les conditions d'application des allocations fédérales aux personnes handicapées, d'une part, et l'allocation d'aide aux personnes âgées, d'autre part, sont étroitement imbriquées. La circonstance que l'autorité fédérale se fonde sur la limite d'âge de l'âge légal de la retraite (au lieu de l'âge de 65 ans) pour délimiter le champ d'application de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration semble compatible avec le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

6. Selon l'article 5 de l'avant-projet, la loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2025.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

² Articles 84 et suivants du décret du 18 mai 2018 'relatif à la protection sociale flamande'.

³ Article 3, 6°, du décret du 27 juin 2022 'relatif à l'allocation de soins pour personnes âgées'.

Dès lors que les dispositions concernées de l'avant-projet ont pour but d'adapter le critère d'âge, actuellement fixé à 65 ans, à l'« âge légal de la pension », un avantage est accordé aux intéressés. La rétroactivité peut dès lors être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE