RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.594/3
van 10 juli 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987, betreffende de inkomensvervangende [t]egemoetkoming en de integratietegemoetkoming’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.594/3
du 10 juillet 2020

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’

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

Op 10 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk 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 [t]egemoetkoming en de integratietegemoetkoming'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, 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 10 juli 2020.

*

Le 10 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi 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'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 juin 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, 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 10 juillet 2020.

*

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om voor de berekening van de integratietegemoetkoming de inkomsten als gevolg van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht voor de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2020 op dezelfde wijze vrij te stellen als inkomsten uit arbeid. De ontworpen regeling heeft tot doel het ongunstige effect te neutraliseren van de onverwachte tijdelijke werkloosheid als gevolg van de COVID-19-pandemie op de integratietegemoetkoming van werkende personen met een handicap. Daartoe wordt in het koninklijk besluit van 6 juli 1987 'betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming' een artikel 9*quater* ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp).

Overeenkomstig artikel 2 treedt het te nemen besluit in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

RECHTSGROND

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, van de wet van 27 februari 1987 'betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap'. Op grond van die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen dat sommige inkomsten of delen van het inkomen, onder de voorwaarden die hij bepaalt, niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking worden genomen.

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat voor de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2020 een verschil in behandeling wordt ingevoerd naargelang de aard van het vervangingsinkomen waarvan personen met een handicap genieten. De hogere gedeeltelijke vrijstelling voor inkomen uit arbeid overeenkomstig artikel 9*ter*, § 3, van koninklijk besluit van 6 juli 1987 (in vergelijking met de lagere gedeeltelijke vrijstelling voor vervanginginkomens overeenkomstig paragraaf 4 van hetzelfde artikel) wordt ook toegepast voor inkomsten als gevolg van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht en niet voor andere vormen van vervangingsinkomens waarop personen als gevolg van de COVID-19-pandemie kunnen terugvallen, zoals een gewone werkloosheidsuitkering of een ziekte-uitkering.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[1]

De gemachtigde verstrekte ter zake de volgende verantwoording:

"Het is inderdaad zo dat door de coronacrisis er personen met een handicap zijn die hun job zullen verliezen en beroep zullen doen op andere vervangingsinkomensstelsels. Daarom kan er inderdaad sprake zijn van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Het moet dus aangetoond worden dat het verschil een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond heeft, dwz een legitiem doel nastreeft, en dat een redelijke verhouding bestaat tussen het middel en het te realiseren doel.

De argumentatie:

- De bestaande regelgeving maakt al een verschil in behandeling tussen personen met een handicap met een arbeidsinkomen en een andere vorm van inkomen: het legitieme doel dat in de reeds bestaande wetgeving wordt nagestreefd, is personen met een handicap die inspanningen doen om te werken niet te bestraffen. Er bestaat dus een stilzwijgend vermoeden dat personen met een handicap een zekere mate van controle hebben om al dan niet te werken in een normale economische omgeving.

- Dit laatste vermoeden kan niet weerhouden worden in een algemene situatie van overmacht, namelijk een situatie gecreëerd door een onvoorziene omstandigheid die buiten de controle van de persoon ligt en die de nakoming van een verbintenis geheel onmogelijk maakt. Men heeft zodus geen controle over het feit of men al dan niet kan werken, aangezien door de overheid of werkgever is besloten dat activiteiten tijdelijk niet (mogen) worden verdergezet.

- Het is onmogelijk een objectief verschil te maken tussen personen die ontslagen werden of op de ziekte-uitkering zijn terug gevallen tijdens de corona crisis en de bestaande rechthebbenden die niet werken en reeds een IVT/IT cumuleren met een gewone werkloosheid of een ziekte-/invaliditeitsuitkering.

- Het verschil in behandeling is voor een beperkte periode voor een beperkte doelgroep, en ingegeven door de buitengewone situatie van overmacht, waarin deze personen zich bevinden.

Op die basis kan men een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond vinden voor de tijdelijke gelijkschakeling van de tijdelijke werkloosheiduitkering wegens overmacht met een arbeidsinkomen."

3.2. Het is zeer de vraag of voor de andere vormen van vervangingsinkomens de betrokkene in zekere mate kan bepalen of men al dan niet kan werken. Het enige element dat de gemachtigde aanhaalt dat de verschillende behandeling zou kunnen verantwoorden is dat het onmogelijk zou zijn "een objectief verschil te maken tussen personen die ontslagen werden of op de ziekte-uitkering zijn terug gevallen tijdens de corona crisis en de bestaande rechthebbenden die niet werken en reeds een IVT/IT cumuleren met een gewone werkloosheid of een ziekte-/invaliditeitsuitkering". Het valt echter niet uit te sluiten dat die moeilijkheid ook bestaat

[1] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

voor gevallen van economische werkloosheid. De Raad van State heeft onvoldoende inzicht in de feitelijke gegevens van de zaak om daarover een sluitend oordeel te kunnen vellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In de Nederlandse tekst van het opschrift schrijve men "tegemoetkoming" in plaats van "regemoetkoming".

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan beter meer specifiek worden verwezen naar artikel 7, *§ 1, derde lid*, van de wet van 27 februari 1987.

6. Na het eerste lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 6 juli 1987 'betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming'.

7. In het huidige tweede lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van een advies van het Beheerscomité, maar voor zover de Raad van State kon nagaan voorziet noch de wet van 27 februari 1987, noch enige andere wet, in een dergelijk vormvereiste. Het huidige tweede lid moet dan ook worden weggelaten.

8. De in het derde tot zevende lid van de aanhef vermelde vormvereisten moeten in chronologische volgorde worden vermeld.

Artikel 1

9. Overeenkomstig het ontworpen artikel 9*quater*, § 3 (artikel 1 van het ontwerp), kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de geldigheidstermijn van het ontworpen artikel verlengen. Die mogelijkheid put de Koning rechtstreeks uit de rechtsgrondbepaling; het is overbodig en dus zinloos dat de Koning zichzelf daartoe zou machtigen. De ontworpen paragraaf 3 moet dan ook worden weggelaten.

*

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'exonérer, pour le calcul de l'allocation d'intégration, les revenus résultant du chômage temporaire pour force majeure pour la période allant du 1er mars 2020 au 30 juin 2020 de la même façon que les revenus du travail. Le régime en projet vise à neutraliser les effets indésirables du chômage temporaire inattendu provoqué par la pandémie de COVID-19 sur l'allocation d'intégration des personnes handicapées qui exercent une activité professionnelle. Un article 9*quater* est inséré à cette fin dans l'arrêté royal du 6 juillet 1987 'relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration' (article 1er du projet).

Conformément à l'article 2, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées'. Cette disposition habilite le Roi à prévoir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, que certains revenus ou parties de revenus, dans les conditions qu'il détermine, ne sont pas pris en considération ou ne le sont que partiellement.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Le dispositif en projet implique que, pour la période allant du 1er mars 2020 au 30 juin 2020, une différence de traitement est instaurée en fonction de la nature du revenu de remplacement dont bénéficient les personnes handicapées. L'exonération partielle plus élevée pour les revenus du travail conformément à l'article 9*ter*, § 3, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 (par rapport à l'exonération partielle moins élevée pour les revenus de remplacement conformément au paragraphe 4 du même article) s'applique également aux revenus résultant du chômage temporaire pour force majeure et pas à d'autres formes de revenus de remplacement dont peuvent bénéficier les personnes à la suite de la pandémie de COVID-19, telles qu'une allocation de chômage ordinaire ou une allocation de maladie.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [1].

[1] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015,

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

À cet égard, le délégué a donné la justification suivante :

« Het is inderdaad zo dat door de coronacrisis er personen met een handicap zijn die hun job zullen verliezen en beroep zullen doen op andere vervangingsinkomensstelsels. Daarom kan er inderdaad sprake zijn van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Het moet dus aangetoond worden dat het verschil een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond heeft, dwz een legitiem doel nastreeft, en dat een redelijke verhouding bestaat tussen het middel en het te realiseren doel.

De argumentatie:

- De bestaande regelgeving maakt al een verschil in behandeling tussen personen met een handicap met een arbeidsinkomen en een andere vorm van inkomen: het legitieme doel dat in de reeds bestaande wetgeving wordt nagestreefd, is personen met een handicap die inspanningen doen om te werken niet te bestraffen. Er bestaat dus een stilzwijgend vermoeden dat personen met een handicap een zekere mate van controle hebben om al dan niet te werken in een normale economische omgeving.

- Dit laatste vermoeden kan niet weerhouden worden in een algemene situatie van overmacht, namelijk een situatie gecreëerd door een onvoorziene omstandigheid die buiten de controle van de persoon ligt en die de nakoming van een verbintenis geheel onmogelijk maakt. Men heeft zodus geen controle over het feit of men al dan niet kan werken, aangezien door de overheid of werkgever is besloten dat activiteiten tijdelijk niet (mogen) worden verdergezet.

- Het is onmogelijk een objectief verschil te maken tussen personen die ontslagen werden of op de ziekte-uitkering zijn terug gevallen tijdens de corona crisis en de bestaande rechthebbenden die niet werken en reeds een IVT/IT cumuleren met een gewone werkloosheid of een ziekte-/invaliditeitsuitkering.

- Het verschil in behandeling is voor een beperkte periode voor een beperkte doelgroep, en ingegeven door de buitengewone situatie van overmacht, waarin deze personen zich bevinden.

Op die basis kan men een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond vinden voor de tijdelijke gelijkschakeling van de tijdelijke werkloosheiduitkering wegens overmacht met een arbeidsinkomen ».

3.2. Il est fort douteux que pour les autres formes de revenus de remplacement, la personne concernée puisse déterminer dans une certaine mesure si l'on peut ou non travailler. Le seul élément invoqué par le délégué qui pourrait justifier la différence de traitement est qu'il serait impossible « een objectief verschil te maken tussen personen die ontslagen werden of op de ziekte-uitkering zijn terug gevallen tijdens de corona crisis en de bestaande rechthebbenden die niet werken en reeds een IVT/IT cumuleren met een gewone werkloosheid of een ziekte-/invaliditeitsuitkering ». Il ne faut cependant pas exclure que cette possibilité existe aussi pour des cas de chômage économique. Le Conseil d'État n'a pas une connaissance suffisante des éléments de fait lui permettant d'émettre un jugement concluant à ce sujet.

n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on écrira « tegemoetkoming » au lieu de « regemoetkoming ».

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule gagnerait à viser plus spécifiquement l'article 7, *§ 1er, alinéa 3*, de la loi du 27 février 1987.

6. Après le premier alinéa du préambule, on insérera un alinéa nouveau faisant référence à l'arrêté royal du 6 juillet 1987 'relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration' à modifier.

7. L'actuel deuxième alinéa du préambule vise un avis du Comité de gestion, mais pour autant que le Conseil d'État ait pu le vérifier, une telle formalité n'est prévue ni par la loi du 27 février 1987 ni par aucune autre loi. L'actuel deuxième alinéa sera dès lors omis.

8. Il y a lieu de mentionner chronologiquement les formalités visées aux alinéas 3 à 7 du préambule.

Article 1er

9. Conformément à l'article 9*quater*, § 3 (article 1er du projet), le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prolonger la durée de validité de l'article en projet. La disposition procurant le fondement juridique confère directement cette possibilité au Roi ; il est superflu et donc dénué de sens que le Roi s'habilite lui-même à cet effet. Le paragraphe 3 en projet sera dès lors omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BFHURDGEI-GHFJEXV‡