



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.801/3
van 25 januari 2022

avis 70.801/3
du 25 janvier 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
6 juli 1987, betreffende de
inkomensvervangende
tegemoetkoming en de
integratietegemoetkoming'

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'

Op 24 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 januari 2022. 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 25 januari 2022.

*

Le 24 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 janvier 2022. 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 25 janvier 2022.

*

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 om, voor de berekening van de integratietegemoetkoming, de vergoedingen verkregen voor tijdelijke werkloosheid als gevolg van het COVID-19-virus in de periode van 1 oktober 2021 tot 31 maart 2022 op dezelfde wijze vrij te stellen als inkomsten uit arbeid, door de huidige vrijstellingsregeling te verlengen. Daartoe wordt artikel 9^{quater}, tweede lid, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 ‘betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’ gewijzigd (artikel 1 van het ontwerp).

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’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Het ontwerp bevat geen inwerkingtredingsbepaling, zodat het te nemen besluit in werking treedt de tiende dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Dat betekent dat pas vanaf die dag bij de toekenning van een integratietegemoetkoming rekening moet worden gehouden met het gegeven dat de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid die zijn toegekend tussen 1 oktober 2021 en 31 maart 2022 worden gelijkgesteld met een arbeidsinkomen.

4.2. In advies 68.990/3 van 7 april 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 mei 2021 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987, betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in dat verband het volgende opgemerkt:

“4.1. De ontworpen gelijkstelling heeft betrekking op het vervangingsinkomen dat wordt ontvangen ingevolge tijdelijke werkloosheid wegens overmacht omwille van het COVID-19-virus in de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2021, en treedt in werking op de tiende dag die volgt op de dag van de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad. De vraag rijst of het toepassingsgebied van de regeling dat aldus voortvloeit uit het ontwerp in overeenstemming is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

4.2. 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 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

4.3. Hierover om nadere toelichting gevraagd heeft de gemachtigde verklaard dat, wat het temporele toepassingsgebied betreft, de beoogde gelijkstelling zonder onderscheid geldt vanaf 1 januari 2021, datum waarop de gelijkstelling voor het eerst *in concreto* bij de berekening van het bedrag van de integratietegemoetkoming kan worden toegepast, gelet op de wijze waarop in de geldende regeling het inkomen van de rechthebbende in aanmerking wordt genomen. Wat het materiële toepassingsgebied betreft, wordt verwezen naar de regeling inzake tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de COVID-19-pandemie, opgenomen in het koninklijk besluit van 30 maart 2020,² die in beginsel van toepassing is op alle vormen van tijdelijke werkloosheid.

4.4. Gelet op de verklaring van de gemachtigde dient bij het bepalen van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te worden verwezen naar de tijdelijke werkloosheid die wordt geregeld in het koninklijk besluit van 30 maart 2020, en dient aan het te nemen besluit uitwerking te worden gegeven met ingang van 1 januari 2021. Aangezien de ontworpen regeling een begunstigend effect heeft voor de betrokken rechthebbenden op een integratietegemoetkoming, rijst er geen probleem wat die terugwerkende kracht betreft.

Voor zover het ontwerp aldus wordt aangepast, doet het geen probleem rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel.”

4.3. Aan die opmerking werd destijds gevolg gegeven door in artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 mei 2021 uitdrukkelijk te bepalen dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2021.

Aangezien die opmerking eveneens op het voorliggende ontwerp moet worden betrokken, dient aan het te nemen besluit in het licht van het gelijkheidsbeginsel thans uitwerking te worden verleend met ingang van 1 januari 2022. Aangezien de ontworpen regeling een begunstigend effect heeft voor de betrokken rechthebbenden op een integratietegemoetkoming, rijst er geen probleem wat de terugwerkende kracht betreft die aldus aan het te nemen besluit wordt gegeven.

*

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Koninklijk besluit van 30 maart 2020 ‘tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit’.

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 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'exonérer, pour le calcul de l'allocation d'intégration, les indemnités perçues en raison du chômage temporaire consécutif à la crise du coronavirus au cours de la période s'étendant du 1^{er} octobre 2021 au 31 mars 2022 de la même façon que les revenus du travail, en prolongeant le régime d'exonération actuel. L'article 9^{quater}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 'relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration' est modifié à cet effet (article 1^{er} du projet).

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées' que vise le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4.1. Le projet ne comporte pas de disposition d'entrée en vigueur, de sorte que l'arrêté envisagé entre en vigueur le dixième jour qui suit sa publication au *Moniteur belge*. Cela signifie que ce n'est qu'à partir de cette date que l'octroi d'une allocation d'intégration devra tenir compte du fait que les allocations de chômage temporaire accordées entre le 1^{er} octobre 2021 et le 31 mars 2022, sont assimilées à un revenu du travail.

4.2. Dans son avis 68.990/3 du 7 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mai 2021 'modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987, relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration', le Conseil d'État, section de législation, a observé à ce sujet ce qui suit :

« 4.1. L'assimilation en projet concerne le revenu de remplacement perçu en raison du chômage temporaire pour force majeure dû au virus COVID-19 au cours de la période du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2021, et entre en vigueur le dixième jour après celui de la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*. La question se pose de savoir si le champ d'application du régime qui découle ainsi du projet est conforme au principe constitutionnel d'égalité.

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

4.3. Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a déclaré, qu'en ce qui concerne le champ d'application temporel, l'assimilation envisagée s'applique indistinctement à partir du 1^{er} janvier 2021, date à laquelle elle peut s'appliquer pour la première fois *in concreto* au calcul du montant de l'allocation d'intégration, compte tenu de la manière dont le régime en vigueur prend en considération le revenu du bénéficiaire. En ce qui concerne le champ d'application matériel, il est renvoyé au régime de chômage temporaire dû à la pandémie du COVID-19, inscrit dans l'arrêté royal du 30 mars 2020 ², qui s'applique en principe à toutes les formes de chômage temporaire.

4.4. Compte tenu de la déclaration du délégué, la définition du champ d'application du régime en projet doit viser le chômage temporaire réglé par l'arrêté royal du 30 mars 2020, et l'arrêté envisagé doit produire ses effets le 1^{er} janvier 2021. Dès lors que le régime en projet a un effet avantageux pour les bénéficiaires d'une allocation d'intégration concernés, cette rétroactivité ne pose pas de problème.

Dans la mesure où le projet est ainsi adapté, il ne pose pas de problème au regard du principe d'égalité ».

4.3. Il a alors été donné suite à cette observation dans la mesure où il a été prévu expressément dans l'article 2 de l'arrêté royal du 26 mai 2021 que l'arrêté produisait ses effets le 1^{er} janvier 2021.

¹ *Note 1 de l'avis cité* : 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, 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.

² *Note 2 de l'avis cité* : Arrêté royal du 30 mars 2020 'visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté'.

Étant donné que ladite observation doit également s'appliquer au projet à l'examen, l'arrêté envisagé doit à présent produire ses effets le 1^{er} janvier 2022 au regard du principe d'égalité. Le régime en projet ayant un effet favorable pour les bénéficiaires concernés d'une allocation d'intégration, l'effet rétroactif ainsi conféré à l'arrêté envisagé ne pose aucun problème.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH