



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.339/2
du 27 février 2024

advies 75.339/2
van 27 februari 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les revenus qui
peuvent être pris en compte
dans le calcul de la
rémunération des
administrateurs ainsi que les
frais et les devoirs qui peuvent
être considérés comme
exceptionnels'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
inkomsten die in aanmerking
kunnen worden genomen voor
de berekening van de
vergoeding van de
bewindvoerders alsook van de
kosten die als uitzonderlijk en
de ambtsverrichtingen die als
buitengewoon kunnen worden
beschouwd'

Le 11 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les revenus qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la rémunération des administrateurs ainsi que les frais et les devoirs qui peuvent être considérés comme exceptionnels'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2024.

*

Op 11 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de inkomsten die in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de vergoeding van de bewindvoerders alsook van de kosten die als uitzonderlijk en de ambtsverrichtingen die als buitengewoon kunnen worden beschouwd'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet a fait l'objet de nombreux avis des praticiens et personnes concernées. Plusieurs controverses et questions quant à l'interprétation à lui donner sont soulevées par ces avis. Dans un souci de sécurité juridique, la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge* gagnerait à être accompagnée d'un rapport au Roi permettant d'en expliciter les dispositions au regard, notamment, des observations et difficultés soulevées par ces différents avis.

2. L'article 497/5, § 1^{er}, alinéa 6, de l'ancien Code civil (appelé à entrer en vigueur) habilite le Roi en ces termes :

« Le Roi détermine les revenus de la personne protégée qui peuvent être pris en considération dans le cadre du présent paragraphe ».

En se limitant à prévoir dans le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du projet que

« [l]es revenus de la personne protégée servant de base de calcul du forfait visé à l'article 497/5, § 1^{er}, de l'ancien Code civil sont les revenus nets de la personne protégée, tels que : [...] »,

le Roi n'exécute pas complètement l'habilitation qui lui a été donnée.

Au-delà de la précision selon laquelle ce sont les « revenus nets » de la personne protégée qui sont pris en compte, il lui appartient de définir de manière exhaustive quels sont les revenus de la personne protégée pouvant être pris en considération. Ce faisant, il n'y aura par conséquent pas lieu de prévoir, au paragraphe 2, une liste des revenus qui ne doivent pas être pris en considération ¹. L'article 1^{er} de l'avant-projet sera revu en conséquence.

3. L'article 497/5, § 2, alinéa 5, de l'ancien Code civil appelé à entrer en vigueur habilite le Roi comme suit :

« Le Roi peut déterminer les devoirs qui peuvent être considérés comme exceptionnels et les frais qui peuvent être considérés comme exceptionnels ».

¹ Puisque, en toute logique, tout revenu qui ne sera pas mentionné dans la liste des revenus du paragraphe 1^{er} ne pourra pas être pris en considération. Les revenus visés au paragraphe 2 en projet pourront par contre être mentionnés utilement dans le rapport au Roi qui accompagnerait l'arrêté en projet.

À cette fin, l'article 2, §§ 1 et 2, du projet apporte, « à titre indicatif », différents exemples de ce qui constitue ou ne constitue pas un « devoir exceptionnel ». Ce faisant, le projet pourrait être interprété comme rompant avec la portée normative que doit avoir un arrêté.

Dès lors que le Roi dispose d'une simple faculté (et non pas d'une obligation) de déterminer les devoirs qui peuvent être considérés comme « exceptionnels », il peut être admis que, en ce qui concerne l'article 2, les devoirs « exceptionnels » ne soient pas énumérés de manière exhaustive. Cela étant, afin d'éviter tout insécurité juridique quant à la portée normative de cette énumération, il convient de remplacer les mots « à titre indicatif » par le mot « notamment ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le projet ne met pas en œuvre l'habilitation conférée au Roi par l'article 497/5, § 2, alinéa 2, de l'ancien Code civil. Cette disposition prévoit en effet que

« [p]ar devoirs exceptionnels accomplis, on entend les prestations matérielles et intellectuelles qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de la gestion quotidienne du patrimoine de la personne protégée. Les frais exceptionnels, encourus dans le cadre des devoirs exceptionnels et des prestations visées au paragraphe 1^{er}, peuvent également être considérés comme des devoirs exceptionnels dans les conditions fixées par le Roi ».

Or, l'arrêté en projet ne précise pas les conditions dans lesquelles les frais exceptionnels encourus peuvent être considérés comme des devoirs exceptionnels. Il se limite à préciser les frais qui doivent être considérés comme exceptionnels et leurs conditions de remboursement en tant que frais exceptionnels (et non pas en tant que devoirs exceptionnels).

La section de législation a par ailleurs été saisie d'un avant-projet de loi 'portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses' dont l'article 32 tend à supprimer cette habilitation.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} du préambule doit être adapté afin d'omettre la référence à l'article 497/5, § 2, alinéa 2, de l'ancien Code civil.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 10^o et 19^o, incluent dans les revenus nets de la personne protégée respectivement les « plus-values sur titres réalisées définitivement acquises » et la « plus-value sur le prix estimé selon un rapport d'évaluation récent de la vente d'un bien immobilier ».

L'incidence d'un « rapport d'évaluation récent » sur la plus-value immobilière n'est pas claire et doit être précisée, le cas échéant dans le rapport au Roi évoqué dans les observations générales.

Selon l'explication qui sera ainsi donnée, la section de législation se demande si le traitement des plus-values mobilières et immobilières est identique, en particulier en ce qui concerne le mode de calcul de ces plus-values. Le cas échéant, il conviendra de pouvoir justifier l'éventuelle différence de traitement entre les deux situations au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

2. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 14^o, précise que n'est visée que la partie de l'allocation d'intégration pour des personnes handicapées, du budget de soins et de la quotité librement disponibles des indemnités pour personnes handicapées qui ne concerne pas des « prestations destinées à compenser une dépense spécifique ». Interrogé sur la raison pour laquelle la même logique n'a pas été retenue pour les personnes âgées, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« La même logique pourrait effectivement être suivie dans ces hypothèses, pour autant qu'il existe notamment à l'égard des personnes âgées des prestations destinées à compenser une dépense spécifique. Par prestations destinées à compenser une dépense spécifique, il y a lieu de comprendre, par exemple, le remboursement d'une facture pour l'acquisition d'un fauteuil roulant ou le remboursement des honoraires réellement perçus par un aide-soignant. On ne vise cependant pas des montants perçus par la personne protégée, indépendamment des dépenses qu'elle pourrait effectuer. Il ne suffit donc pas que la finalité de l'allocation soit spécifique : il faut encore que la dépense à laquelle elle se rapporte soit spécifique ».

L'auteur du projet vérifiera s'il existe des hypothèses comparables pour les personnes âgées et adaptera, le cas échéant, le dispositif en conséquence, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

3. Interrogé sur la question de savoir si les allocations pour l'aide aux personnes âgées, versées par l'AVIQ et Iriscare, sont visées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, 15^o, du projet, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Ces prestations tombent effectivement sous l'article 1^{er}, § 1^{er}, 15^o. Leur qualification en tant que revenus se justifie de la même manière que pour les prestations aux personnes handicapées ».

Ces explications figureront utilement dans le rapport au Roi évoqué dans les observations générales.

Article 2

1. Dans un souci de cohérence, il convient de préciser au paragraphe 1^{er}, 5^o, qu'il s'agit des autorisations autres que celles visées au paragraphe 2, 16^o, du projet.

2. Interrogé sur la différence qu'il convient de faire entre une « tâche administrative » (article 2, § 2, 14°, du projet) et « les procédures administratives » (article 2, § 1^{er}, 5°, du projet), le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Les diverses tâches administratives sont par exemple les envois de courrier ou le fait de remplir des formulaires. Les procédures administratives sont par exemple les recours administratifs suite au refus d'accorder une allocation ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Over het ontwerp zijn talrijke adviezen gegeven door beroepsbeoefenaars en betrokken personen. Daarin zijn verschillende punten van discussie en vragen met betrekking tot de juiste interpretatie van het ontwerp te berde gebracht. Ter wille van de rechtszekerheid zou de bekendmaking van het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad* vergezeld moeten gaan van een verslag aan de Koning, zodat de bepalingen kunnen worden toegelicht, met name in het licht van de opmerkingen en problemen die door die verschillende adviezen naar voren zijn gebracht.

2. Bij artikel 497/5, § 1, zesde lid, van het oud Burgerlijk Wetboek (dat in werking moet treden) wordt de Koning de volgende machtiging verleend:

“De Koning bepaalt de inkomsten van de beschermde persoon die voor deze paragraaf in aanmerking kunnen worden genomen”.

De Koning legt de machtiging die hem wordt verleend niet volledig ten uitvoer, in zoverre hij in paragraaf 1 van artikel 1 van het ontwerp in het volgende voorziet:

“De inkomsten van de beschermde persoon die als berekeningsbasis dienen voor het forfait bedoeld in artikel 497/5, § 1, van het oud Burgerlijk Wetboek zijn de netto inkomsten van de beschermde persoon, zoals: (...)”.

Hij moet meer doen dan bepalen dat de “netto-inkomsten” van de beschermde persoon in aanmerking worden genomen, en dient de inkomsten van de beschermde persoon die in aanmerking kunnen worden genomen, exhaustief te omschrijven. Zodoende zal paragraaf 2 bijgevolg geen lijst meer hoeven te bevatten van de inkomsten die niet in aanmerking moeten worden genomen.¹ Artikel 1 van het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. Artikel 497/5, § 2, vijfde lid, van het oud Burgerlijk Wetboek, dat in werking moet treden, verleent de Koning de volgende machtiging:

“De Koning kan bepalen welke ambtsverrichtingen als buitengewoon kunnen worden beschouwd en welke kosten als uitzonderlijk kunnen worden beschouwd.”

¹ Logischerwijze is het immers onmogelijk alle inkomsten die niet in de lijst met inkomsten in paragraaf 1 staan, in aanmerking te nemen. Het verdient daarentegen aanbeveling de inkomsten bedoeld in de ontworpen paragraaf 2 te vermelden in het verslag aan de Koning dat bij het ontworpen besluit dient te worden gevoegd.

Daartoe geeft artikel 2, §§ 1 en 2, van het ontwerp “ten indicatieve titel” verschillende voorbeelden van wat wel of niet als een “buitengewone ambtsverrichting” wordt beschouwd. Daardoor zou het ontwerp aldus begrepen kunnen worden dat het breekt met de normatieve strekking die een besluit moet hebben.

Aangezien de Koning over louter een mogelijkheid (en dus geen verplichting) beschikt om te bepalen welke ambtsverrichtingen als “buitengewoon” kunnen worden beschouwd, kan met betrekking tot artikel 2 worden aanvaard dat de “buitengewone” ambtsverrichtingen niet exhaustief worden opgesomd. Om elke rechtsonzekerheid met betrekking tot de normatieve strekking van die opsomming te voorkomen, moeten de woorden “ten indicatieve titel” hoe dan ook worden vervangen door de woorden “onder meer”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het ontwerp geeft geen uitvoering aan de machtiging die aan de Koning wordt verleend door artikel 497/5, § 2, tweede lid, van het oud Burgerlijk Wetboek. Die bepaling luidt namelijk als volgt:

“Onder buitengewone ambtsverrichtingen worden de materiële en intellectuele prestaties verstaan die niet kaderen in het dagelijks beheer van het vermogen van de beschermde persoon. Ook de uitzonderlijke kosten, gemaakt in het kader van de buitengewone ambtsverrichtingen en de prestaties bedoeld in paragraaf 1, kunnen als buitengewone ambtsverrichting beschouwd worden volgens de door de Koning bepaalde voorwaarden.”

Het ontworpen besluit preciseert echter niet onder welke voorwaarden de gemaakte uitzonderlijke kosten als buitengewone ambtsverrichtingen kunnen worden beschouwd. Het beperkt zich tot het preciseren van de kosten die als uitzonderlijk moeten worden beschouwd en van de voorwaarden voor terugbetaling ervan als uitzonderlijke kosten (en niet als uitzonderlijke ambtsverrichtingen).

Bij de afdeling Wetgeving is overigens een voorontwerp van wet ‘houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen’ ingediend, waarvan artikel 32 ertoe strekt die machtiging te schrappen.

Bijgevolg moet het eerste lid van de aanhef worden aangepast zodat de verwijzing naar artikel 497/5, § 2, tweede lid, van het oud Burgerlijk Wetboek wordt geschrapt.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Volgens artikel 1, § 1, 10° en 19°, vallen respectievelijk de “gerealiseerde definitief verworven meerwaarden van effecten” en de “meerwaarde op de geschatte prijs volgens een recent schattingsverslag van de verkoop van een onroerend goed” onder de netto-inkomsten van de beschermde persoon.

De impact van een “recent schattingsverslag” op de meerwaarde van een onroerend goed is niet duidelijk en moet gepreciseerd worden, in voorkomend geval in het verslag aan de Koning dat in de algemene opmerkingen ter sprake is gebracht.

Afhankelijk van de aldus gegeven uitleg vraagt de afdeling Wetgeving zich af of de meerwaarden van roerende en van onroerende goederen op dezelfde manier worden behandeld, in het bijzonder met betrekking tot hun berekeningswijze. In voorkomend geval moet men het eventuele verschil in behandeling tussen beide situaties kunnen verantwoorden ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2. Artikel 1, § 1, 14°, stelt dat van de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap, het zorgbudget en het vrij besteedbare gedeelte van de tegemoetkomingen voor personen met een handicap enkel het deel wordt beoogd dat geen betrekking heeft op “uitkeringen die bedoeld zijn om een specifieke uitgave te compenseren”. Op de vraag waarom dezelfde logica niet werd toegepast voor ouderen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La même logique pourrait effectivement être suivie dans ces hypothèses, pour autant qu’il existe notamment à l’égard des personnes âgées des prestations destinées à compenser une dépense spécifique. Par prestations destinées à compenser une dépense spécifique, il y a lieu de comprendre, par exemple, le remboursement d’une facture pour l’acquisition d’un fauteuil roulant ou le remboursement des honoraires réellement perçus par un aide-soignant. On ne vise cependant pas des montants perçus par la personne protégée, indépendamment des dépenses qu’elle pourrait effectuer. Il ne suffit donc pas que la finalité de l’allocation soit spécifique : il faut encore que la dépense à laquelle elle se rapporte soit spécifique.”

De steller van het ontwerp moet nagaan of er vergelijkbare gevallen bestaan voor ouderen en moet het dispositief in voorkomend geval dienovereenkomstig aanpassen, met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

3. Op de vraag of in artikel 1, § 1, 15°, van het ontwerp de tegemoetkomingen voor hulp aan ouderen worden bedoeld die door het AVIQ en Iriscare worden uitgekeerd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ces prestations tombent effectivement sous l’article 1^{er}, § 1^{er}, 15°. Leur qualification en tant que revenus se justifie de la même manière que pour les prestations aux personnes handicapées.”

Het verdient aanbeveling deze uitleg op te nemen in het verslag aan de Koning dat in de algemene opmerkingen ter sprake is gekomen.

Artikel 2

1. Ter wille van de samenhang moet in paragraaf 1, 5°, nader worden bepaald dat het gaat om de andere vergunningen dan de machtigingen die welke worden bedoeld in paragraaf 2, 16°, van het ontwerp.

2. Op de vraag naar het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen een “administratieve taak” (artikel 2, § 2, 14°, van het ontwerp) en een “administratieve procedure” (artikel 2, § 1, 5°, van het ontwerp), heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Les diverses tâches administratives sont par exemple les envois de courrier ou le fait de remplir des formulaires. Les procédures administratives sont par exemple les recours administratifs suite au refus d’accorder une allocation.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX