RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.546/3
van 17 juni 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 76.546/3
du 17 juin 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant modification de l’arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l’allocation de remplacement de revenus et à l’allocation d’intégration’

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Op 21 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister belast met personen met een handicap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende 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 11 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2024.

*

Le 21 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre chargée des personnes handicapées à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de 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 11 juin 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2024.

*

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het koninklijk besluit van 31 januari 2024 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, waarbij een voordeliger systeem wordt ingevoerd voor de berekening van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap die langdurige inactief zijn, met de bedoeling hen aan te moedigen opnieuw aan het werk te gaan' paste de herzieningsmethode aan van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap die langdurig inactief zijn, met de bedoeling deze personen aan te moedigen opnieuw aan het werk te gaan. Hiertoe werd onder meer in artikel 9*bis*, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 'betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming'[1] een tweede lid ingevoegd waarin werd bepaald dat het inkomen verworven uit werkelijk gepresteerde arbeid door een persoon met een handicap die niet beschikt over dergelijke inkomsten gedurende minstens vierentwintig maanden voorafgaand aan de werkhervatting, in schijven met bepaalde percentages wordt vrijgesteld van de herziening van de inkomensvervangende tegemoetkoming, tot op het ogenblik van een ambtshalve herziening bedoeld in artikel 23, § 1*bis*, 4°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 'betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap'.[2]

[1] Dat ondertussen artikel 9*bis*, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 is geworden, ten gevolge van de invoeging van een tweede lid in die paragraaf bij artikel 28 van de wet van 15 mei 2024 'tot invoering van een Samenlevingsdienst'.

[2] Artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 januari 2024.

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Om duidelijker te maken dat deze regeling enkel van toepassing is op personen die (terug) een beroepsactiviteit opnemen in het jaar van hun aanvraag om tegemoetkomingen of het jaar van de ambtshalve herziening van hun rechten op de tegemoetkomingen, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het voormelde artikel 9*bis*, § 1, 2°, tweede lid (lees: artikel 9*bis*, § 1, eerste lid, 2°, tweede lid) (artikel 2 van het ontwerp). In het verlengde hiervan wordt ook het opschrift van het koninklijk besluit van 31 januari 2024 gewijzigd (artikel 1).

RECHTSGROND

4. 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'. In dat artikel wordt de Koning gemachtigd om te bepalen dat sommige inkomsten of delen van het inkomen, onder de voorwaarden die hij bepaalt, niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking worden genomen om na te gaan of het bedrag van het inkomen van de persoon met een handicap en het bedrag van het inkomen van de persoon met wie hij een huishouden vormt, het in artikel 6 van die wet bedoelde bedrag van de tegemoetkomingen niet overschrijden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het ontwerp strekt niet alleen tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1987, maar ook van het (opschrift van het) koninklijk besluit van 31 januari 2024. Dit zou in het opschrift van het ontwerp tot uiting moeten komen.

Aanhef

6.1. In het eerste lid van de aanhef moet het woord "inzonderheid" worden weggelaten.

6.2. In het negende lid van de aanhef wordt ten onrechte de indruk gewekt dat een beroep is gedaan op de in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State vermelde hoogdringendheid om geen advies te vragen aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, terwijl overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State advies werd gevraagd op dertig dagen, zoals overigens blijkt uit het achtste lid van de aanhef. Het negende lid van de aanhef moet dan ook worden weggelaten.

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp schrijve men "in *het opschrift van* het koninklijk besluit van 31 januari 2024" in plaats van "in het koninklijk besluit van 31 januari 2024". Voorts moeten de artikelen 1 en 2 van het ontwerp worden omgewisseld.[3]

Artikel 2

8. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp, dat artikel 1 wordt, schrijve men "artikel 9*bis, § 1, eerste lid, 2°, tweede lid, van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming*".

Artikel 3

9.1. Blijkens artikel 3 van het ontwerp werkt het te nemen besluit terug tot 1 januari 2024.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9.2. Gevraagd om de terugwerkende kracht te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

> "Outre le fait que l'arrêté soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'État apporte des corrections à l'arrêté royal du 31 janvier 2024 qui produit également ses effets le 1 janvier 2024, il n'y a aucune situation acquise qui serait mise à mal par cette rétroactivité.
>
> En effet, les règles applicables aux calculs des allocations aux personnes handicapées sont ancrées dans le concept d'année de référence. En l'espèce, le Service analyse les revenus que la personne a acquis durant l'année -2 (ou l'année -1 si différence de plus ou moins 20%). Cela signifie que la mesure instaurée par l'arrêté royal du 31 janvier 2024 n'a pas encore eu d'impact sur les intéressés."

[3] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 127, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Gelet hierop kan de terugwerkende kracht worden aanvaard.

*

#LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT#

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'arrêté royal du 31 janvier 2024 'modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration portant la mise en place, pour le calcul de l'allocation de remplacement de revenu[s], d'un système d'exonération des revenus du travail plus avantageux pour les personnes en situation de handicap en inactivité de longue durée, en vue de les encourager à reprendre le chemin du travail' a adapté la méthode de révision de l'allocation de remplacement de revenus pour les personnes en situation de handicap en inactivité de longue durée, en vue d'encourager ces personnes à reprendre le travail. À cet effet, il a inséré notamment dans l'article 9*bis*, § 1er, 2°, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 'relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration' [1] un alinéa 2 qui disposait que les revenus acquis par un travail effectivement presté par la personne handicapée qui ne dispose pas d'un tel revenu au moins vingt-quatre mois avant sa (re)mise au travail, sont immunisés à hauteur de certains pourcentages et par tranche, de la révision de l'allocation de remplacement de revenus jusqu'à une révision d'office visée à l'article 23, § 1er*bis*, 4°, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 'relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées [2].

[1] Qui, entre-temps, est devenu l'article 9*bis*, § 1er, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 consécutivement à l'insertion d'un alinéa 2 dans ce paragraphe par l'article 28 de la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen'.

[2] Article 1er de l'arrêté royal du 31 janvier 2024.

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Afin de préciser que ce dispositif ne s'applique qu'aux personnes qui entament (ou reprennent) une activité professionnelle au cours de l'année de leur demande d'allocations ou de l'année de la révision d'office de leurs droits à des allocations, le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à modifier l'article 9*bis*, § 1er , 2°, alinéa 2, précité (lire : article 9*bis*, § 1er, alinéa 1er, 2°, alinéa 2) (article 2 du projet). Dans le prolongement de ce qui précède, l'intitulé de l'arrêté royal du 31 janvier 2024 est également modifié (article 1er).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le 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'. Cet article habilite le Roi à déterminer que certains revenus ou parties de revenus, dans les conditions qu'il détermine, ne sont que partiellement ou ne sont pas pris en considération pour vérifier si le montant du revenu de la personne handicapée et le montant du revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage ne dépassent pas le montant des allocations, visé à l'article 6 de cette loi.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Le projet vise à modifier non seulement l'arrêté royal du 6 juillet 1987 mais aussi (l'intitulé de) l'arrêté royal du 31 janvier 2024. Cela devrait ressortir de l'intitulé du projet.

Préambule

6.1. Au premier alinéa du préambule, il faut omettre le mot « notamment ».

6.2. Le neuvième alinéa du préambule donne à tort l'impression que l'urgence, visée à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, a été invoquée pour ne pas demander l'avis au Conseil d'État, section de législation, alors que conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, un avis a été demandé dans les trente jours, comme il ressort d'ailleurs du huitième alinéa du préambule. On omettra dès lors le neuvième alinéa du préambule.

Article 1er

7. Dans le texte néerlandais de l'article 1er du projet, on écrira « in *het opschrift van* het koninklijk besluit van 31 januari 2024 » au lieu de « in het koninklijk besluit van 31 januari 2024 ». En outre, on permutera les articles 1er et 2 du projet [3].

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 127, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡

Article 2

8. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, qui devient l'article 1er, on écrira « l'article 9*bis*, *§ 1er, alinéa 1er, 2°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration* ».

Article 3

9.1. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé rétroagit au 1er janvier 2024.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

9.2. Invité à justifier l'effet rétroactif au regard de ce qui précède, le délégué a répondu :

> « Outre le fait que l'arrêté soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'État apporte des corrections à l'arrêté royal du 31 janvier 2024 qui produit également ses effets le 1 janvier 2024, il n'y a aucune situation acquise qui serait mise à mal par cette rétroactivité.
>
> En effet, les règles applicables aux calculs des allocations aux personnes handicapées sont ancrées dans le concept d'année de référence. En l'espèce, le Service analyse les revenus que la personne a acquis durant l'année -2 (ou l'année -1 si différence de plus ou moins 20%). Cela signifie que la mesure instaurée par l'arrêté royal du 31 janvier 2024 n'a pas encore eu d'impact sur les intéressés ».

Il s'ensuit que la rétroactivité peut être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CIGYPDHDG-HGFEGVT‡