RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.754/3
van 17 februari 2023

over

een wetsvoorstel ‘teneinde de subsidiair beschermden toegang te verlenen tot de prestaties als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3040/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.754/3
du 17 février 2023

sur

une proposition de loi ‘visant à ouvrir aux bénéficiaires de la protection subsidiaire l’accès aux prestations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3040/001)

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡

Op 16 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'teneinde de subsidiair beschermden toegang te verlenen tot de prestaties als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3040/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 14 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2023.

*

Le 16 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à ouvrir aux bénéficiaires de la protection subsidiaire l'accès aux prestations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3040/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 14 février 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2023.

*

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe te bepalen dat aan personen die de status hebben van "subsidiair beschermde" in de zin van en van artikel 49/2 van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', een inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming kan worden toegekend.

Daartoe wordt artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 27 februari 1987 'betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap' aangevuld (artikel 2 van het wetsvoorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3. Luidens artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 27 februari 1987 kunnen de tegemoetkomingen bedoeld in artikel 1, waarmee de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming worden bedoeld,[2] enkel worden toegekend aan een persoon die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en vluchteling is zoals bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980. Die bepaling maakt thans dus geen gewag van personen die de status hebben van subsidiair beschermde.

Het Hof van Cassatie heeft bij arrest van 22 november 2020 evenwel geoordeeld dat de wetgever aldus artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011[3] slechts gedeeltelijk heeft omgezet en dat, gelet op de directe

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Artikel 1 van de wet van 27 februari 1987 vermeldt ook nog de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, maar die aangelegenheid behoort thans tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'), zodat de voorgestelde regeling er niet op van toepassing kan zijn. Wat het Waalse Gewest betreft, heeft artikel 40 van het decreet van 1 oktober 2020 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' overigens die verwijzing naar de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden in artikel 1 van de wet van 27 februari 1987 opgeheven. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft hebben de artikelen 61 tot 63 van het decreet van 24 juni 2016 'houdende de Vlaamse sociale bescherming' de overige relevante bepalingen in de wet van 27 februari 1987 die betrekking hebben op de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, opgeheven.

[3] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming'.

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡

werking van die bepaling, ook een begunstigde van de subsidiaire bescherming aanspraak moet kunnen maken op de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.[4]

Die uitspraak, en het gegeven dat de Directie-generaal Personen met een handicap volgens de toelichting bij het voorstel zijn praktijk hieraan zou hebben aangepast, ontslaat de wetgever niet van zijn verplichting om in een volledige omzetting van richtlijn 2011/95/EU te voorzien.[5] Het is dus terecht dat het voor advies voorgelegde wetsvoorstel de wet van 27 februari 1987 in de voormelde zin wijzigt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van een normatieve tekst moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.[6] Uit het opschrift van het voorstel blijkt niet dat het een wijzigingsbepaling bevat. Dit zou moeten worden verholpen, bijvoorbeeld door te schrijven:

> "Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, ten einde subsidiair beschermden toegang te verlenen tot de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming".

*

[4] Cass. 22 juni 2020, *Belgische Staat t. T.A.*, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200622.3F.10

[5] Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, dat, indien een richtlijn rechten voor particulieren in het leven roept, verlangt dat de begunstigden hun rechten in volle omvang kunnen kennen (zie o.m. HvJ 3 december 2020, C-767/19, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2020:984, punt 82). Nationale rechtspraak, gesteld al dat zij constant is, waarin bepalingen van intern recht worden uitgelegd op een wijze die wordt geacht aan de eisen van een richtlijn te voldoen, kan niet de helderheid en nauwkeurigheid hebben die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk zijn (zie o.m. HvJ 10 juli 2014, C-421/12, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2014:2064, punt 46). Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de autoriteiten kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, mogen niet als een geldige nakoming van de verplichtingen tot omzetting van een richtlijn worden beschouwd (HvJ 12 juli 2007, C-507/04, *Commissie t. Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2007:427, punt 162; HvJ 19 december 2013, C-281/11, *Commissie t. Polen*, ECLI:EU:C:2013:855, punt 105).

[6] Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbeveling 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡

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 [1], et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de disposer que les personnes ayant le statut de « bénéficiaire de la protection subsidiaire » au sens de l'article 49/2 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' peuvent se voir accorder une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration.

À cet effet, elle complète l'article 4, § 1er, 5°, de la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées' (article 2 de la proposition de loi).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Selon l'article 4, § 1er, 5°, de la loi du 27 février 1987, les allocations visées à l'article 1er, à savoir l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration [2], ne peuvent être octroyées qu'à une personne qui a sa résidence réelle en Belgique et qui est une réfugiée, visée à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980. Cette disposition ne fait donc à l'heure actuelle nullement mention de personnes ayant le statut de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Dans son arrêt du 22 novembre 2020, la Cour de cassation a toutefois estimé que le législateur n'a ainsi transposé que partiellement l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011[3] et qu'eu égard

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] L'article 1er de la loi du 27 février 1987 mentionne aussi l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, mais cette matière relève à présent de la compétence des communautés (article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), de sorte que le dispositif proposé ne peut pas s'y appliquer. En ce qui concerne la Région wallonne, l'article 40 du décret du 1er octobre 2020 'relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' a d'ailleurs abrogé cette référence à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées dans l'article 1er de la loi du 27 février 1987. En ce qui concerne la Communauté flamande, les articles 61 à 63 du décret du 24 juin 2016 'relatif à la protection sociale flamande' ont abrogé les autres dispositions pertinentes dans la loi du 27 février 1987 qui portent sur l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

[3] Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'.

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡

à l'effet direct de cette disposition, un bénéficiaire de la protection subsidiaire doit lui aussi pouvoir prétendre à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration [4].

Cette décision et le fait que selon les développements de la proposition, la Direction générale Personnes handicapées aurait adapté sa pratique en conséquence, ne dispensent pas le législateur de son obligation de transposer intégralement la directive 2011/95/UE [5]. C'est donc à juste titre que la proposition de loi soumise pour avis modifie la loi du 27 février 1987 dans le sens indiqué.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé d'un texte normatif doit être clair, précis, complet et concis [6]. Il ne ressort pas de l'intitulé de la proposition que celle-ci comporte une disposition modificative. Il conviendrait d'y remédier, par exemple en écrivant :

> « Proposition de loi modifiant l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées en vue d'ouvrir aux bénéficiaires de la protection subsidiaire l'accès à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[4] Cass. 22 juin 2020, *État belge c. T.A.*, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200622.3F.10

[5] Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique qui requiert que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits (voir notamment C.J.U.E. 3 décembre 2020, C-767/19, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2020:984, point 82). Une jurisprudence nationale, à la supposer établie, interprétant des dispositions de droit interne dans un sens estimé conforme aux exigences d'une directive ne saurait présenter la clarté et la précision requises pour satisfaire à l'exigence de sécurité juridique (voir notamment C.J.U.E. 10 juillet 2014, C-421/12, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2014:2064, point 46). De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations de transposition d'une directive (C.J.U.E. 12 juillet 2007, C-507/04, *Commission c. Autriche*, ECLI:EU:C:2007:427, point 162; C.J.U.E. 19 décembre 2013, C-281/11, *Commission c. Pologne*, ECLI:EU:C:2013:855, point 105).

[6] Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, Conseil d'État, 2008, recommandation 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CBCXIFHDA-HCHFEVT‡