



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.459/2
du 19 mars 2014

advies 55.459/2
van 19 maart 2014

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la législation
relative aux pensions de survie
du secteur public'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wetgeving
betreffende de
overlevingspensioenen van de
overheidssector'

Le 20 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la législation relative aux pensions de survie du secteur public'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2014.

*

Op 20 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wetgeving betreffende de overlevingspensioenen van de overheidssector'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' que tout avant-projet de loi doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi ¹. Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de cette loi du 15 décembre 2013.

L'avant-projet examiné entre dans le champ d'application de ladite obligation. Il ne relève d'aucune des hypothèses de dispense et d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 précité, de sorte qu'il convient de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Dans la phrase liminaire de cet article, il y a lieu d'écrire « [...], modifié par la loi du 21 mai 1991, par l'arrêté royal du 16 juillet 1998 et par la loi du 3 février 2003, [...] ».

Article 10

Il résulte des dispositions actuelles des articles 6 à 8 de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' que le droit à la pension de survie d'un conjoint divorcé qui n'a pas contracté un nouveau mariage avant le décès de celui qui a été son conjoint n'est pas fonction de l'existence ou non d'un conjoint survivant. La seule conséquence en effet de l'existence d'un conjoint survivant pour le conjoint divorcé est l'obligation pour ce dernier d'introduire, à peine de déchéance, sa demande dans l'année qui suit le décès de son ex-conjoint (article 6, alinéa 2). Pour le reste, la pension attribuée au conjoint divorcé est obtenue en multipliant le montant de la pension de survie qui lui reviendrait au titre de conjoint survivant par une fraction dont le numérateur est constitué par l'ensemble des services et périodes admissibles se situant pendant la durée du mariage, et dont le dénominateur est constitué

¹ Voir l'article 6, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013'.

par l'ensemble des services et périodes admissibles (article 7). La part de la pension globale attribuée à l'ex-conjoint, lorsqu'il y a simultanément un conjoint survivant, est calculée de la même manière (article 8, alinéa 2). En d'autres termes, sous la réserve procédurale de l'article 6, alinéa 2, le droit à la pension du conjoint divorcé n'est pas fonction de la situation matrimoniale de son ex-conjoint au moment du décès de celui-ci.

Le régime de suspension du droit à la pension de survie et son remplacement temporaire par une allocation de transition, envisagé par le présent avant-projet, a pour objectif, selon l'exposé des motifs « de mettre fin à ce piège à l'inactivité pour les personnes qui sont encore en âge de travailler et de favoriser l'égalité des chances socio-économiques entre hommes et femmes ». C'est en raison de cet objectif que ce nouveau régime n'est d'application que pour les conjoints survivants n'ayant pas atteint l'âge de 45 ans². En revanche, comme l'indique le commentaire des articles 3 et 4, « aucun changement n'est ou ne sera apporté à la situation en matière de pension de survie des conjoints survivants âgés de 45 ans ou plus au moment du décès de leur conjoint ».

L'article 6/1 proposé a par contre pour effet de suspendre le droit à la pension de survie, non seulement du conjoint divorcé de moins de 45 ans² au moment du décès de son ex-conjoint, mais également du conjoint divorcé de 45 ans² ou plus lorsqu'il existe au moment du décès de leur ex-conjoint un conjoint survivant âgé de moins de 45 ans².

La proposition traite donc différemment les conjoints divorcés de 45 ans² ou plus au moment du décès de leur ex-conjoint, selon qu'il existe ou non à cette date un conjoint survivant de moins de 45 ans². Dans l'affirmative, ils voient leur droit à la pension de survie suspendu, alors même qu'ils ont atteint, au moment du décès de leur ex-conjoint, un âge pour lequel la pension de survie ne constituerait plus, selon l'auteur de l'avant-projet, un piège à l'inactivité justifiant que ce droit à la pension de survie soit suspendu. Dans la négative, aucun changement n'est apporté à leur situation de pension, à l'instar de ce que prévoit l'avant-projet pour les conjoints survivants de 45 ans² ou plus.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier que ce critère de distinction entre les conjoints divorcés de 45 ans² ou plus est admissible au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

*

² Cet âge de 45 ans est porté progressivement d'ici à 2025 à 50 ans par l'article 4 de l'avant-projet.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ vloeit voort dat voor elk voorontwerp van wet in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd betreffende de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet.¹ De enige gevallen waarin die verplichting niet geldt, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende voorontwerp valt onder die verplichting. Het behoort niet tot een van de gevallen die worden vrijgesteld of uitgezonderd van de impactanalyse die vastgelegd zijn in voornoemde artikel 8, zodat er op toegezien moet worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men “[...], gewijzigd bij de wet van 21 mei 1991, bij het koninklijk besluit van 16 juli 1998 en bij de wet van 3 februari 2003, [...]”.

Artikel 10

Uit de huidige bepalingen van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ vloeit voort dat het recht op het overlevingspensioen van een uit de echt gescheiden echtgenoot die geen nieuw huwelijk heeft aangegaan vóór het overlijden van degene die zijn echtgenoot was, niet afhangt van de omstandigheid dat er al dan niet een langstlevende echtgenoot is. Voor de uit de echtgescheiden echtgenoot is het enige gevolg van de omstandigheid dat er een langstlevende echtgenoot is, immers de verplichting voor de eerstgenoemde om, op straffe van verval, zijn aanvraag in te dienen tijdens het jaar volgend op de overlijdensdatum van zijn ex-echtgenoot (artikel 6,

¹ Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Zie, wat de procedure voor de impactanalyse betreft, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013’.

tweede lid). Voor het overige wordt het pensioen toegekend aan de uit de echt gescheiden echtgenoot verkregen door het bedrag van het overlevingspensioen dat hij zou genieten als overlevende echtgenoot, te vermenigvuldigen met een breuk waarvan de teller gevormd wordt door het geheel van de in aanmerking komende diensten en periodes die zich tijdens de duur van het huwelijk bevinden, en waarvan de noemer gevormd wordt door het geheel van de aanneembare diensten en periodes (artikel 7). Het gedeelte van dit totale pensioen dat aan de ex-echtgenoot wordt toegekend, wanneer er ook een langstlevende echtgenoot is, wordt op dezelfde manier berekend (artikel 8, tweede lid). Anders gesteld, met procedureel voorbehoud ten aanzien van artikel 6, tweede lid, hangt het recht op pensioen van de uit de echtgescheiden echtgenoot niet af van de omstandigheid dat zijn ex-echtgenoot op het ogenblik van diens overlijden al dan niet gehuwd was.

De regeling waarbij het recht op het overlevingspensioen geschorst wordt en tijdelijk vervangen wordt door een overgangsuitkering, die bij dit voorontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld, heeft volgens de memorie van toelichting als opzet “een einde te maken aan deze inactiviteitsval voor diegenen die nog de leeftijd hebben om te gaan werken en om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen op het vlak van de sociaaleconomische kansen te bevorderen”. Wegens die opzet is deze nieuwe regeling slechts van toepassing op de langstlevende echtgenoten die de leeftijd van 45 jaar nog niet hebben bereikt.² Zoals in de bespreking van de artikelen 3 en 4 is aangegeven, “wordt er daarentegen geen verandering aangebracht of zal er geen verandering aangebracht worden aan de situatie wat betreft het overlevingspensioen van de langstlevende echtgenoten die 45 jaar of ouder zijn op het ogenblik van het overlijden van hun echtgenoot”.

Het ontworpen artikel 6/1 heeft daarentegen tot gevolg dat het recht op het overlevingspensioen geschorst wordt, niet alleen voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van minder dan 45 jaar oud² op het ogenblik van het overlijden van zijn ex-echtgenoot, maar ook voor de uit de echtgescheiden echtgenoot van 45 jaar oud² of meer, als er op het ogenblik van het overlijden van de ex-echtgenoot een langstlevende echtgenoot is van minder dan 45 jaar oud².

In het voorontwerp worden de uit de echt gescheiden echtgenoten van 45 jaar oud² of meer op het ogenblik van het overlijden van de ex-echtgenoot dus anders behandeld, al naargelang er op die datum al dan niet een langstlevende echtgenoot van minder dan 45 jaar oud² is. Zoja, dan wordt hun recht op het overlevingspensioen geschorst, zelfs al hebben ze, op het ogenblik van het overlijden van de ex-echtgenoot, een leeftijd bereikt waarop het overlevingspensioen, volgens de steller van het voorontwerp, geen inactiviteitsval meer uitmaakt die zou rechtvaardigen dat het recht op het overlevingspensioen wordt geschorst. Zo niet, dan wordt geen enkele wijziging aangebracht in hun pensioenssituatie, naar het voorbeeld van hetgeen het voorontwerp bepaalt voor de langstlevende echtgenoten van 45 jaar² of meer.

² Die leeftijd van 45 jaar wordt bij artikel 4 van het voorontwerp van nu tot 2025 geleidelijk aan gebracht op 50 jaar.

De steller van het voorontwerp moet kunnen aantonen dat dit criterium van onderscheid tussen de uit de echt gescheiden echtgenoten van 45 jaar² of meer aanvaardbaar is, gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT