



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.055/1
van 3 april 2018

avis 63.055/1
du 3 avril 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
verdeling tussen
rechthebbenden van de
pensioenen en vergoedingen in
het kader van de wet van
18 juli 2017 betreffende de
oprichting van het statuut van
nationale solidariteit, de
toekenning van een
herstelpensioen en de
terugbetaling van medische
zorg ingevolge daden van
terrorisme'

un projet d'arrêté royal 'fixant
la répartition des pensions et
indemnités entre les ayants
droit dans le cadre de la loi du
18 juillet 2017 relative à la
création du statut de solidarité
nationale, à l'octroi d'une
pension de dédommagement et
au remboursement des soins
médicaux à la suite d'actes de
terrorisme'

Op 1 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de verdeling tussen rechthebbenden van de pensioenen en vergoedingen in het kader van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2018.

*

Le 1^{er} mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant la répartition des pensions et indemnités entre les ayants droit dans le cadre de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2018.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017 ‘betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’. Die bepaling luidt:

“Overlijdens van de rechtstreekse slachtoffers geven voor de rechthebbenden recht op de in de artikelen 12, § 1, 13, § 1, eerste lid, 14, 14bis, 17bis en 17ter van hoofdstuk II van de algemene wet¹ bepaalde pensioenen en vergoedingen. De Koning bepaalt hoe de pensioenen en vergoedingen tussen de rechthebbenden worden verdeeld indien er meerdere rechthebbenden zijn.”

1.2. Het ontwerp bepaalt de wijze waarop de in artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017 bedoelde pensioenen en vergoedingen tussen de rechthebbenden worden verdeeld:

- wanneer er bij het overlijden van het slachtoffer uitsluitend meerdere rechthebbenden bedoeld in artikel 2, 5°, a), van de wet van 18 juli 2017 zijn, worden de pensioenen en vergoedingen volledig aan de overlevende echtgenoot of aan de overlevende wettelijk samenwonende partner toegekend, behoudens één uitzondering (artikel 2 van het ontwerp);

- wanneer er bij het overlijden van het slachtoffer uitsluitend meerdere rechthebbenden bedoeld in artikel 2, 5°, b), van de wet van 18 juli 2017 zijn, worden de pensioenen en vergoedingen in gelijke delen verdeeld onder de rechthebbenden die nog geen achttien jaar zijn of die recht geven op kinderbijslag (artikel 3, eerste lid, van het ontwerp);

- wanneer er bij het overlijden van het slachtoffer meerdere rechthebbenden bedoeld in artikel 2, 5°, a) en b), van de wet van 18 juli 2017 zijn:

- ° worden de pensioenen en vergoedingen volledig toegekend aan de rechthebbende bedoeld in artikel 2, 5°, a), van de wet van 18 juli 2017, als deze rechthebbende kinderbijslag ontvangt voor alle rechthebbenden bedoeld bij artikel 2, 5°, b), van voornoemde wet (artikel 4, eerste lid, 1), van het ontwerp);

- ° als de rechthebbende bedoeld in artikel 2, 5°, a), van de wet van 18 juli 2017 niet voor alle rechthebbenden bedoeld in artikel 2, 5°, b), van voornoemde wet kinderbijslag ontvangt, wordt de helft van de pensioenen en vergoedingen toegekend aan de rechthebbende bedoeld in artikel 2, 5°, a), van voornoemde wet en wordt de andere helft van de pensioenen en vergoedingen in gelijke delen verdeeld onder alle rechthebbenden bedoeld in artikel 2, 5°, b), van voornoemde wet, die nog geen achttien jaar zijn of die recht geven op kinderbijslag (artikel 4, eerste lid, 2), van het ontwerp).

- elke wijziging van de situatie die leidt tot een vermindering van het aantal rechthebbenden die nog geen achttien jaar zijn of die recht geven op kinderbijslag, leidt

¹ Artikel 2, 7°, van de wet van 18 juli 2017 definieert de “algemene wet” als “de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden”.

tot een ambtshalve herziening van de verdeling van de pensioenen en vergoedingen (artikelen 3, tweede lid en 4, tweede lid, van het ontwerp).

1.3. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 22 maart 2016 (niet: 22 maart 2017)², zijnde de datum waarop de wet van 18 juli 2017, overeenkomstig artikel 38 ervan, uitwerking heeft verkregen (artikel 5 van het ontwerp).

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het derde lid van de aanhef dient melding te worden gemaakt van de juiste datum van het begrotingsakkoord (9 februari 2018).

Artikel 1

4. In artikel 1, 2), van het ontwerp wordt het begrip “algemene wet” gedefinieerd. Dat begrip komt echter verder niet voor in het ontwerp zodat artikel 1, 2), dient te worden geschrapt.

5. Ook de definitie van het begrip “rechthebbenden” (“de rechthebbenden bedoeld bij artikel 2, 5°, van de wet van 18 juli 2017”), in artikel 1, 3), van het ontwerp, dient te worden weggelaten. In de bepalingen van het ontwerp waarin het begrip “rechthebbenden” voorkomt, wordt immers telkens gepreciseerd welke van de rechthebbenden vermeld in artikel 2, 5°, van de wet van 18 juli 2017 worden bedoeld.

Artikel 4

6. De regeling in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp heeft tot gevolg dat er een verschil in behandeling wordt tot stand gebracht tussen, enerzijds, een kind dat broers of zussen heeft waarvoor de overlevende ouder/langstlevende echtgenoot alle kinderbijslag ontvangt en, anderzijds, een kind dat broers of zussen heeft waarvoor de overlevende ouder/langstlevende echtgenoot niet alle kinderbijslag ontvangt. In het eerste geval zal het kind bij de toepassing van artikel 4, eerste lid, 1) van het ontwerp geen pensioenen en vergoedingen ontvangen bij het overlijden van zijn ouder ten gevolge van een daad van terrorisme, in het tweede geval zal het kind bij de toepassing van artikel 4, eerste lid, 2) van het ontwerp wel een deel van de pensioenen en vergoedingen ontvangen bij het overlijden van zijn ouder ten gevolge van een daad van terrorisme.

² Zie hierna opmerking 7.

Gevraagd of er voor dit verschil in behandeling een afdoende verantwoording kan worden gegeven in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Il a été convenu d’indemniser la cellule familiale de la victime directe décédée via l’octroi d’une pension au conjoint/cohabitant.

Sur le plan financier, le décès de la victime entraîne une réduction des moyens dont disposait la cellule familiale : l’octroi de la pension permet, partiellement bien sûr, au conjoint/cohabitant survivant de réduire l’impact de cette réduction de moyens, notamment en ce qui concerne l’éducation des enfants du couple. Cela ne pose aucun problème dans le cadre d’une famille ‘traditionnelle’ : père, mère et enfants issu(s) du couple. Le conjoint/cohabitant survivant perçoit la pension et assume l’éducation de l’enfant jusqu’à ce que celui-ci vole de ses propres ailes (donc jusqu’à ce qu’il ne soit plus bénéficiaire d’AF ou ne soit plus à sa charge).

Comme notre société évolue et qu’il y a de plus en plus de familles recomposées, le Gouvernement a considéré que si la victime avait des enfants à charge issus d’un premier mariage (ou cohabitation), ces enfants ne pouvaient pas être lésés.

Or, en cas de famille recomposée, il existe différentes cellules familiales :

La cellule familiale composée du conjoint/cohabitant survivant, et d’éventuels enfants issus du couple conjoint/cohabitant survivant – victime,

La cellule familiale composée du ou des enfants issus d’une relation précédente de la victime. (Il peut évidemment y avoir plus de 2 cellules : par exemple : la victime décédée a eu 3 enfants avec 3 personnes différentes).

Dans la famille recomposée, l’enfant issu d’une relation précédente de la victime peut soit vivre complètement avec son autre parent soit vivre en garde alternée (ou via un autre mode de garde). Quelle que soit sa situation, la victime directe de l’acte de terrorisme participait à l’éducation de cet enfant (par différents moyens : pension alimentaire, accueil en garde alternée, ...). Le décès de la victime directe entraîne donc une baisse des moyens financiers nécessaires à l’éducation de l’enfant.

Or, ce n’est pas la cellule familiale composée du conjoint/cohabitant survivant qui va se charger de l’éducation de cet enfant : a priori, cet enfant va vivre à temps plein chez son autre parent. Le Gouvernement a donc décidé, pour traiter de manière identique tous les enfants à charge de la victime, d’octroyer à cette autre cellule familiale, composée de l’enfant issu d’une relation précédente, une pension jusqu’à ce que celui-ci vole de ses propres ailes.”

Ook al komt deze verantwoording op het eerste gezicht niet als onredelijk voor, de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over alle gegevens om dit verschil in behandeling op een afdoende wijze te beoordelen.

Artikel 5

7. De gemachtigde heeft verklaard dat in artikel 5 van het ontwerp per vergissing de datum van 22 maart 2017 wordt vermeld, en dat deze datum moet worden vervangen door de datum van inwerkingtreding van de wet van 18 juli 2017 (22 maart 2016). Artikel 5 dient in die zin te worden aangepast.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme'. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Les décès des victimes directes donnent droit aux ayants droit, aux pensions et indemnités déterminées par les articles 12, § 1^{er}, 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 14, 14bis, 17bis et 17ter du chapitre II de la loi générale¹. Le Roi détermine la manière dont les pensions et indemnités sont réparties entre les ayants droit s'il y a plusieurs ayants droit ».

1.2. Le projet fixe les modalités de répartition, entre les ayants droit, des pensions et indemnités visées à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017 :

- lorsqu'au décès de la victime coexistent exclusivement des ayants droit visés à l'article 2, 5°, a), de la loi du 18 juillet 2017, les pensions et indemnités sont attribuées en totalité au conjoint ou au cohabitant légal survivant, à une exception près (article 2 du projet) ;

- lorsqu'au décès de la victime coexistent exclusivement des ayants droit visés à l'article 2, 5°, b), de la loi du 18 juillet 2017, les pensions et indemnités sont réparties à parts égales entre les ayants droit qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans ou qui sont bénéficiaires d'allocations familiales (article 3, alinéa 1^{er}, du projet) ;

- lorsqu'au décès de la victime coexistent des ayants droit visés à l'article 2, 5°, a) et b), de la loi du 18 juillet 2017 :

° les pensions et indemnités sont attribuées en totalité à l'ayant droit visé à l'article 2, 5°, a), de la loi du 18 juillet 2017, si cet ayant droit est allocataire des allocations familiales de tous les ayants droit visés à l'article 2, 5°, b), de la loi précitée (article 4, alinéa 1^{er}, 1), du projet);

° si l'ayant droit visé à l'article 2, 5°, a), de la loi du 18 juillet 2017 n'est pas allocataire des allocations familiales de tous les ayants droit visés à l'article 2, 5°, b), de la loi précitée, les pensions et indemnités sont attribuées pour moitié à l'ayant droit visé à l'article 2, 5°, a), de la loi précitée, et pour l'autre moitié réparties à parts égales entre les ayants droit visés à l'article 2, 5°, b), de la loi précitée, qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans ou qui sont bénéficiaires d'allocations familiales (article 4, alinéa 1^{er}, 2), du projet).

- tout changement de situation ayant pour effet de réduire le nombre d'ayants droit qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans ou qui sont bénéficiaires d'allocations familiales entraîne une révision d'office de la répartition des pensions et indemnités (articles 3, alinéa 2, et 4, alinéa 2, du projet).

¹ L'article 2, 7°, de la loi du 18 juillet 2017 définit la « loi générale » comme « la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit ».

1.3. L'arrêté envisagé produit ses effets le 22 mars 2016 (et non : le 22 mars 2017)², à savoir la date à laquelle la loi du 18 juillet 2017 a produit ses effets, conformément à son article 38 (article 5 du projet).

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Le troisième alinéa du préambule doit mentionner la date exacte de l'accord budgétaire (le 9 février 2018).

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, 2), du projet définit la notion de « loi générale ». Cette notion n'apparaissant toutefois pas dans la suite du projet, il convient de supprimer l'article 1^{er}, 2).

5. La définition de la notion d' « ayants droit » (« les ayants droit visés à l'article 2, 5°, de la loi du 18 juillet 2017 »), à l'article 1^{er}, 3), du projet, sera également omise. En effet, les dispositions du projet, où apparaît la notion d' « ayants droit », précisent chaque fois de quels ayants droit visés à l'article 2, 5°, de la loi du 18 juillet 2017 il s'agit.

Article 4

6. Le dispositif inscrit à l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet a pour effet de créer une différence de traitement entre, d'une part, un enfant qui a des frères ou des sœurs pour qui le parent survivant/le conjoint survivant perçoit la totalité des allocations familiales et, d'autre part, un enfant qui a des frères ou des sœurs pour qui le parent survivant/le conjoint survivant ne perçoit pas l'ensemble des allocations familiales. Dans le premier cas, en application de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1), du projet, l'enfant ne percevra aucune pension ou indemnité lors du décès de son parent à la suite d'un acte de terrorisme ; dans le deuxième cas, en application de l'article 4, alinéa 1^{er}, 2), du projet, l'enfant bénéficiera effectivement d'une partie des pensions et indemnités lors du décès de son parent à la suite d'un acte de terrorisme.

À la question de savoir si cette différence de traitement peut se justifier d'une manière adéquate au regard du principe constitutionnel d'égalité, le délégué a répondu en ces termes :

« Il a été convenu d'indemniser la cellule familiale de la victime directe décédée via l'octroi d'une pension au conjoint/cohabitant.

² Voir, ci-après, l'observation 7.

Sur le plan financier, le décès de la victime entraîne une réduction des moyens dont disposait la cellule familiale : l'octroi de la pension permet, partiellement bien sûr, au conjoint/cohabitant survivant de réduire l'impact de cette réduction de moyens, notamment en ce qui concerne l'éducation des enfants du couple. Cela ne pose aucun problème dans le cadre d'une famille 'traditionnelle' : père, mère et enfants issu(s) du couple. Le conjoint/cohabitant survivant perçoit la pension et assume l'éducation de l'enfant jusqu'à ce que celui-ci vole de ses propres ailes (donc jusqu'à ce qu'il ne soit plus bénéficiaire d'AF ou ne soit plus à sa charge).

Comme notre société évolue et qu'il y a de plus en plus de familles recomposées, le Gouvernement a considéré que si la victime avait des enfants à charge issus d'un premier mariage (ou cohabitation), ces enfants ne pouvaient pas être lésés.

Or, en cas de famille recomposée, il existe différentes cellules familiales :

La cellule familiale composée du conjoint/cohabitant survivant, et d'éventuels enfants issus du couple conjoint/cohabitant survivant – victime,

La cellule familiale composée du ou des enfants issus d'une relation précédente de la victime. (Il peut évidemment y avoir plus de 2 cellules : par exemple : la victime décédée a eu 3 enfants avec 3 personnes différentes).

Dans la famille recomposée, l'enfant issu d'une relation précédente de la victime peut soit vivre complètement avec son autre parent soit vivre en garde alternée (ou via un autre mode de garde). Quelle que soit sa situation, la victime directe de l'acte de terrorisme participait à l'éducation de cet enfant (par différents moyens : pension alimentaire, accueil en garde alternée, ...). Le décès de la victime directe entraîne donc une baisse des moyens financiers nécessaires à l'éducation de l'enfant.

Or, ce n'est pas la cellule familiale composée du conjoint/cohabitant survivant qui va se charger de l'éducation de cet enfant : a priori, cet enfant va vivre à temps plein chez son autre parent. Le Gouvernement a donc décidé, pour traiter de manière identique tous les enfants à charge de la victime, d'octroyer à cette autre cellule familiale, composée de l'enfant issu d'une relation précédente, une pension jusqu'à ce que celui-ci vole de ses propres ailes ».

Même si, à première vue, cette justification ne paraît pas déraisonnable, le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments pour apprécier adéquatement cette différence de traitement.

Article 5

7. Le délégué a déclaré que l'article 5 du projet mentionne par erreur la date du 22 mars 2017 et qu'il y lieu de remplacer celle-ci par la date d'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2017 (le 22 mars 2016). On adaptera l'article 5 en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME