



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.372/1
van 8 juni 2021

avis 69.372/1
du 8 juin 2021

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het koninklijk besluit
nr. 50 betreffende het rust- en
overlevingspensioen voor
werknemers, wat betreft de
overgangsuitkering voor
langstlevenden' (*Parl.St.*
Kamer 2020-21, nr. 55-
1856/001)

une proposition de loi
'modifiant l'arrêté royal n° 50
relatif à la pension de retraite et
de survie des travailleurs
salariés en ce qui concerne
l'allocation de transition
accordée aux conjoints
survivants' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2020-21,
n° 55-1856/001)

Op 7 mei 2021 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 50 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, wat betreft de overgangsuitkering voor langstlevenden’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1856/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2021.

*

Le 7 mai 2021, 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 ‘modifiant l’arrêté royal n° 50 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés en ce qui concerne l’allocation de transition accordée aux conjoints survivants’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1856/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 27 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de periode op te trekken waarvoor de overgangsuitkering wordt toegekend, zoals geregeld in artikel 21ter, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ (hierna: het koninklijk besluit nr. 50).

Daartoe wordt artikel 21ter, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 in die zin gewijzigd dat de periode van 12 maanden tijdens welke de overgangsuitkering wordt toegekend indien er op het ogenblik van het overlijden geen kind ten laste is waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving, wordt opgetrokken tot 18 maanden, terwijl de periode van 24 maanden tijdens welke de overgangsuitkering wordt toegekend indien er op het ogenblik van het overlijden wel een kind ten laste is waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving, of in geval van postume geboorte van een kind binnen driehonderd dagen na het overlijden, wordt opgetrokken tot 36 maanden (artikel 2, a) en b), van het voorstel).

Voorts wordt aan artikel 21ter een paragraaf 1/1 toegevoegd die ertoe strekt dat aan de langstlevende echtgeno(o)t(e) aan wie sinds 1 januari 2015 een overgangsuitkering werd toegekend, “het achterstallige bedrag met terugwerkende kracht [wordt] uitbetaald” (artikel 2, c), van het voorstel).

Ten slotte wordt de wet van toepassing verklaard op “elke overgangsuitkering voor langstlevenden die vanaf 1 januari 2015 werd toegekend” (artikel 3 van het voorstel).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op een gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel verdraagt niet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers.

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium steunt en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

3.2. Artikel 21ter, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 luidt thans als volgt:

“De overgangsuitkering wordt toegekend voor een periode van:

1° 12 maanden, indien er op het ogenblik van het overlijden geen kind ten laste is waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving;

2° 24 maanden, indien er op het ogenblik van het overlijden een kind ten laste is waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving of in geval van postume geboorte van een kind binnen de driehonderd dagen na het overlijden.”

Voor de ambtenaren en de zelfstandigen is in een gelijkaardige regeling voorzien, respectievelijk in artikel 5/3 van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ en in artikel 8ter, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’.

3.3. De vraag rijst of de wijziging die het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt aan te brengen aan het koninklijk besluit nr. 50, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet noopt tot een overeenkomstige aanpassing van de voormelde bepalingen van de wet van 15 mei 1984 en het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967.

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is inderdaad de bedoeling om de pensioenen voor de verschillende statuten te harmoniseren. Het is de bedoeling om de periodes van 12 maanden respectievelijk 24 maanden ook aan te passen in de wetgeving die u aanhaalt (koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 en wet van 15 mei 1984). Mijn wetsvoorstel streeft zeker geen verschillende behandeling wat betreft de overgangsuitkering na.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte daarvan.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11 en GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

BIJZONDERE OPMERKINGENOpschrift

4. In het opschrift van het wetsvoorstel moet de datum van het koninklijk besluit nr. 50 worden opgenomen, namelijk 24 oktober 1967.

Artikelen 2 en 3

5. In artikel 2, a) en b), van het wetsvoorstel schrijve men respectievelijk “§ 1, eerste lid, 1°,” en “§ 1, eerste lid, 2°,” in plaats van “§ 1, 1°,” en “§ 1, 2°,”.

6. De gemachtigde bevestigde dat de voorgestelde paragraaf 1/1 van artikel 21^{ter} van het koninklijk besluit nr. 50 (artikel 2, c), van het voorstel) zo moet worden begrepen dat de langstlevende echtgenoot, aan wie sinds de toepassing van de wet van 5 mei 2014 een overgangsuitkering werd toegekend, zelf geen stappen moet zetten om de uitbetaling te verkrijgen van het bedrag dat ten gevolge van het aan te nemen wetsvoorstel verschuldigd zal zijn voor de bijkomende periode van 6 of 12 maanden, maar dat de pensioendienst daarvoor het nodige zal doen.

De voorgestelde paragraaf 1/1 houdt aldus rechtstreeks verband met de temporele werking van de wet, die in artikel 3 van het wetsvoorstel wordt geregeld. Luidens die laatste bepaling is de wet immers van toepassing op elke overgangsuitkering voor langstlevenden die vanaf 1 januari 2015 werd toegekend.

Het verdient daarom aanbeveling om de voorgestelde paragraaf 1/1 niet in te voegen in artikel 21^{ter} van het koninklijk besluit nr. 50, maar de erin vervatte bepaling wel als een overgangsbepaling op te nemen in een nieuw tweede lid van artikel 3 van het wetsvoorstel.

Wat de formulering van die bepaling betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat een uitbetaling niet “met terugwerkende kracht” kan gebeuren. Voorts kan de voorgestelde bepaling als volgt eenvoudiger worden geformuleerd:

“Aan de langstlevende echtgenoot aan wie in de periode van 1 januari 2015 tot de inwerkingtreding van de wet een overgangsuitkering werd toegekend, worden de nog verschuldigde bedragen voor de bijkomende periode van 6 maanden of, in voorkomend geval, 12 maanden uitbetaald.”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'étendre la période d'octroi de l'allocation de transition, réglée à l'article 21^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' (ci-après : l'arrêté royal n° 50).

À cet effet, l'article 21^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 est modifié en ce sens que la période de 12 mois pendant laquelle l'allocation de transition est octroyée si, au moment du décès, aucun enfant n'est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales, est portée à 18 mois, alors que la période de 24 mois pendant laquelle l'allocation de transition est octroyée si, au moment du décès, un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales ou si un enfant posthume naît dans les trois cents jours du décès, est portée à 36 mois (article 2, a) et b), de la proposition).

En outre, il est ajouté à l'article 21^{ter} un paragraphe 1^{er}/1 qui prévoit que le conjoint survivant auquel une allocation de transition était octroyée depuis le 1^{er} janvier 2015 « percevra rétroactivement ses arriérés d'allocation » (article 2, c), de la proposition).

Enfin, la loi est rendue applicable à « l'ensemble des allocations de transition octroyées aux conjoints survivants à partir du 1^{er} janvier 2015 » (article 3 de la proposition).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, consacrées par les articles 10 et 11 de la Constitution, exigent que toutes les personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de manière égale. Le principe d'égalité ne peut souffrir qu'une distinction arbitraire soit opérée entre citoyens.

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au

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

regard d'une mesure déterminée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ².

3.2. L'article 21^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 s'énonce actuellement comme suit :

« L'allocation de transition est octroyée pour une durée de :

1° 12 mois, si au moment du décès, aucun enfant n'est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales;

2° 24 mois, si au moment du décès, un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales ou si un enfant posthume naît dans les trois cents jours du décès ».

Un régime similaire est prévu pour les fonctionnaires et les travailleurs indépendants, respectivement à l'article 5/3 de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' et à l'article 8^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants'.

3.3. La question se pose de savoir si la modification que la proposition de loi soumise pour avis envisage d'apporter à l'arrêté royal n° 50 ne nécessite pas, au regard du principe constitutionnel d'égalité, une adaptation analogue des dispositions précitées de la loi du 15 mai 1984 et de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967.

Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Het is inderdaad de bedoeling om de pensioenen voor de verschillende statuten te harmoniseren. Het is de bedoeling om de periodes van 12 maanden respectievelijk 24 maanden ook aan te passen in de wetgeving die u aanhaalt (koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 en wet van 15 mei 1984). Mijn wetsvoorstel streeft zeker geen verschillende behandeling wat betreft de overgangsuitkering na ».

Le Conseil d'État, section de législation, en prend acte.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 et C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESIntitulé

4. L'intitulé de la proposition de loi doit mentionner la date de l'arrêté royal n° 50, à savoir le 24 octobre 1967.

Articles 2 et 3

5. À l'article 2, a) et b), de la proposition de loi, on écrira respectivement « § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, » et « § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, » au lieu de « § 1^{er}, 1^o, » et « § 1^{er}, 2^o, ».

6. Le délégué a confirmé que le paragraphe 1^{er}/1, proposé, de l'article 21^{ter} de l'arrêté royal n° 50 (article 2, c), de la proposition) doit être interprété en ce sens que le conjoint survivant, auquel une allocation de transition était octroyée depuis l'application de la loi du 5 mai 2014, ne doit pas entreprendre lui-même des démarches pour obtenir le paiement du montant qui, consécutivement à la proposition de loi à adopter, sera dû pour la période supplémentaire de 6 ou 12 mois, mais que le service des pensions fera le nécessaire à cet effet.

Le paragraphe 1^{er}/1 proposé est donc directement lié aux effets temporels de la loi, qui sont réglés à l'article 3 de la proposition de loi. En effet, selon cette dernière disposition, la loi s'applique à l'ensemble des allocations de transition octroyées aux conjoints survivants à partir du 1^{er} janvier 2015.

C'est pourquoi il est recommandé de ne pas insérer le paragraphe 1^{er}/1 proposé dans l'article 21^{ter} de l'arrêté royal n° 50, mais bien d'insérer la disposition qu'il contient sous la forme d'une disposition transitoire dans un nouvel alinéa 2 de l'article 3 de la proposition de loi.

En ce qui concerne la formulation de cette disposition, il faut tout d'abord observer qu'un paiement ne peut intervenir « rétroactivement ». Par ailleurs, la disposition proposée pourrait être formulée plus simplement comme suit :

« Les montants encore dus pour la période supplémentaire de 6 mois ou, le cas échéant, de 12 mois, sont payés au conjoint survivant auquel une allocation de transition a été octroyée dans la période comprise entre le 1^{er} janvier 2015 et l'entrée en vigueur de la loi ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME