



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.888/1
van 16 februari 2022

avis 70.888/1
du 16 février 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de wet van 7 mei 2020 houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, voor wat betreft de vervangingsinkomens bedoeld in artikel 4 van deze wet'

un projet d'arrêté royal 'pris en exécution de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie COVID-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, concernant les revenus de remplacement, visés à l'article 4 de cette loi'

Op 24 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de wet van 7 mei 2020 houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, voor wat betreft de vervangingsinkomens bedoeld in artikel 4 van deze wet’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2022.

*

Le 24 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘pris en exécution de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie COVID-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, concernant les revenus de remplacement, visés à l'article 4 de cette loi’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 février 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 février 2022.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de maatregelen voor de vervangingsinkomens zoals bedoeld in artikel 4 van de wet van 7 mei 2020 ‘houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid’, die geen uitwerking meer hebben sinds 30 september 2021, met terugwerkende kracht te verlengen tot 31 maart 2022.

Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in artikel 6, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 mei 2020 dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om, voor de door hem aangewezen bepalingen van de artikelen 3, 4 en 5 van die wet, de periode bedoeld in die artikelen en die luidens het eerste lid van artikel 6 van dezelfde wet, een aanvang neemt vanaf 1 maart 2020 en een einde neemt op 31 maart 2021, te verlengen.

2.1. Er valt op te merken dat, in tegenstelling tot wat het geval was in eerdere, gelijkaardige koninklijke besluiten die tot stand zijn gebracht ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de wet van 7 mei 2020,¹ het heden om advies voorgelegde ontwerp enkel de verlenging beoogt van de maatregelen voor de vervangingsinkomens zoals bedoeld in artikel 4 van de wet van 7 mei 2020 en niet tevens de verlenging van de maatregelen voor de beroepsinkomens (artikel 3 van de wet) of de vergoedingen (artikel 5 van de wet).

Er werd in dat verband reeds in advies 67.264/1 van 24 april 2020 het volgende opgemerkt:

“De periode waarvoor de voorgestelde regeling geldt, van 1 maart 2020 tot 30 juni 2020, kan door de Koning worden verlengd voor de bepalingen van de artikelen 3, 4 en 5 van het voorstel die door hem worden aangewezen (artikel 6, tweede lid, van het voorstel).

In de toelichting bij het voorstel wordt dienaangaande gesteld dat ‘deze verlenging kan verschillend zijn naargelang het type uitkering en naargelang het gaat om de cumulatie ervan met een beroepsinkomen, een vervangingsinkomen of een vergoeding’. Het spreekt voor zich dat een mogelijk gedifferentieerde verlenging van een of meer van de maatregelen die de voorgestelde regeling bevat, dient te gebeuren met inachtneming van het reeds meermaals genoemde gelijkheidsbeginsel.”²

2.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de beoogde verlenging uitsluitend de toepassing van artikel 4 van de wet van 7 mei 2020 betreft en niet de artikelen 3 en 5 van die wet. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Le gouvernement a décidé de ne prolonger que cette catégorie spécifique en raison des cir[c]onstances inhérentes à la crise sanitaire et des spécificités des secteurs concernés.

¹ Zie de koninklijke besluiten van 6 juli 2020, 17 november 2020, 18 april 2021 en 29 augustus 2021.

² Adv.RvS 67.264/1 van 24 april 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot de al genoemde wet van 7 mei 2020 (Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1159/003, opmerking 5.2, p. 5).

De beperkte verlenging voor de vervangingsinkomens hernomen in artikel 4 van de wet van 7 mei 2020 valt te verantwoorden door het feit dat – ten tijde van de opmaak van het ontwerpbesluit in kwestie – de regering reeds de beslissing had genomen om de bijzondere corona-regels betreffende (een deel van deze) vervangingsinkomens te verlengen tem 31-03-2022.

Het gaat met name om de bijzondere corona-regels op vlak van tijdelijke werkloosheid omwille van corona en het bijzondere overbruggingsrecht zelfstandigen corona.

<https://news.belgium/nl/de-regering-verlengt-de-economische-coronamaatregelen-en-steunt-de-evenementensector-en-horeca>

Indien men had nagelaten om de neutralisaties van cumul en igo/ig – voorzien in de wet van 7 mei 2020 te verlengen tem dezelfde datum had dit tot ongewenste effecten geleid voor de personen onder toepassing van de wet van 7 mei 2020 die een dergelijk vervangingsinkomen genoten na 31-12-2021.

De verlenging tem 31-03-2022 vermijdt deze ongewenste effecten. Dit is in het bijzonder belangrijk aangezien het hier gaat om gerechtigden op een sociale uitkering.

Er werd daarentegen politiek niet gekozen voor een algemene verlenging van de beroepsinkomsten (art 3) of de vergoedingen (art 5) aangezien het hier gaat om voordelen met een andere aard.”

2.3. In het geciteerde antwoord wordt vooral aangegeven waarom het nodig is om de maatregelen, bedoeld in artikel 4 van de wet, te verlengen. Er zal in het licht van het gelijkheidsbeginsel uiteraard ook naar behoren moeten kunnen worden verantwoord waarom de verlenging niet de maatregelen omvat die worden bedoeld in de artikelen 3 en 5 van de wet van 7 mei 2020. Een loutere verwijzing naar de “andere aard” van de laatstgenoemde maatregelen lijkt daartoe op zich niet te volstaan, temeer daar die vaststelling reeds gold bij eerdere verlengingen die zowel betrekking hadden op de maatregelen bedoeld in artikel 4 van de wet, als op die bedoeld in de artikelen 3 en 5 ervan.

*

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger jusqu'au 31 mars 2022, avec effet rétroactif, les mesures applicables aux revenus de remplacement visés à l'article 4 de la loi du 7 mai 2020 'portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie COVID-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale' qui ont épuisé leurs effets depuis le 30 septembre 2021.

Le fondement juridique requis à cet effet peut être trouvé à l'article 6, alinéa 2, de la loi précitée du 7 mai 2020, qui confère au Roi, pour les dispositions des articles 3, 4 et 5 de cette loi déterminées par lui, le pouvoir de prolonger la période visée dans ces articles qui, aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 6 de la même loi, prend cours à partir du 1^{er} mars 2020 et prend fin le 31 mars 2021.

2.1. Il y a lieu d'observer que, contrairement à des arrêtés royaux similaires antérieurs qui ont été pris en exécution de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2020¹, le projet actuellement soumis pour avis vise uniquement la prolongation des mesures applicables aux revenus de remplacement visés à l'article 4 de la loi du 7 mai 2020 et n'entend pas également prolonger les mesures applicables aux revenus professionnels (article 3 de la loi) ou aux indemnités (article 5 de la loi).

À cet égard, l'avis 67.264/1 du 24 avril 2020 a déjà formulé les observations suivantes :

« La période pour laquelle la réglementation proposée est applicable, à savoir du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020, peut être prolongée par le Roi pour les dispositions des articles 3, 4 et 5 de la proposition qu'il désigne (article 6, alinéa 2, de la proposition).

Les développements de la proposition précisent à cet égard que '[c]ette prolongation peut s'avérer différente selon le type de prestation et selon que celle-ci est cumulée avec un revenu professionnel, un revenu de remplacement ou une indemnité'. Il va sans dire qu'une prolongation éventuellement différenciée d'une ou de plusieurs des mesures contenues dans la réglementation proposée doit se faire dans le respect du principe d'égalité mentionné à plusieurs reprises »².

2.2. Il a été demandé au délégué pourquoi la prolongation visée porte exclusivement sur l'application de l'article 4 de la loi du 7 mai 2020 et pas sur ses articles 3 et 5. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Le gouvernement a décidé de ne prolonger que cette catégorie spécifique en raison des cir[c]onstances inhérentes à la crise sanitaire et des spécificités des secteurs concernés.

De beperkte verlenging voor de vervangingsinkomens hernoemen in artikel 4 van de wet van 7 mei 2020 valt te verantwoorden door het feit dat – ten tijde van de opmaak van het ontwerpbesluit in kwestie – de regering reeds de beslissing had genomen om de bijzondere corona-regels betreffende (een deel van deze) vervangingsinkomens te verlengen tem 31-03-2022.

¹ Voir les arrêtés royaux des 6 juillet 2020, 17 novembre 2020, 18 avril 2021 et 29 août 2021.

² Avis C.E. 67.264/1 du 24 avril 2020 sur une proposition devenue la loi précitée du 7 mai 2020 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1159/003, observation 5.2, p. 5).

Het gaat met name om de bijzondere corona-regels op vlak van tijdelijke werkloosheid omwille van corona en het bijzondere overbruggingsrecht zelfstandigen corona.

<https://news.belgium/nl/de-regering-verlengt-de-economische-coronamaatregelen-en-steunt-de-evenementensector-en-horeca>

Indien men had nagelaten om de neutralisaties van cumul en igo/ig – voorzien in de wet van 7 mei 2020 te verlengen tem dezelfde datum had dit tot ongewenste effecten geleid voor de personen onder toepassing van de wet van 7 mei 2020 die een dergelijk vervangingsinkomen genoten na 31-12-2021.

De verlenging tem 31-03-2022 vermijdt deze ongewenste effecten. Dit is in het bijzonder belangrijk aangezien het hier gaat om gerechtigden op een sociale uitkering.

Er werd daarentegen politiek niet gekozen voor een algemene verlenging van de beroepsinkomsten (art 3) of de vergoedingen (art 5) aangezien het hier gaat om voordelen met een andere aard ».

2.3. La réponse citée indique surtout pourquoi il est nécessaire de prolonger les mesures visées à l'article 4 de la loi. Il faudra évidemment pouvoir aussi justifier adéquatement, au regard du principe d'égalité, pourquoi la prolongation ne s'étend pas aux mesures visées aux articles 3 et 5 de la loi du 7 mai 2020. Une simple référence à l'« autre nature » (« andere aard ») de ces dernières mesures ne semble pas suffisante en soi, d'autant plus que cette constatation se vérifiait déjà lors des prolongations précédentes, qui portaient aussi bien sur les mesures visées à l'article 4 de la loi que sur celles visées à ses articles 3 et 5.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME