



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.485/4
du 10 décembre 2025

advies 78.485/4
van 10 december 2025

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
modifications diverses en vue
du remplacement des
paiements par assignations
postales par des paiements par
chèque circulaire'

een voorontwerp van wet
'houdende diverse wijzigingen
voor wat betreft de vervanging
van betalingen per
postassignaties door
betalingen per circulaire
cheque'

Le 14 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'portant modifications diverses en vue du remplacement des paiements par assignations postales par des paiements par chèque circulaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, 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 Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2025.

*

Op 14 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse wijzigingen voor wat betreft de vervanging van betalingen per postassignaties door betalingen per circulaire cheque'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 december 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avant-projet, en particulier son chapitre 8, n'a été soumis à aucune concertation avec les organisations syndicales, au sens, en particulier, des articles 10 et suivants de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'.

Interrogé à ce propos, le délégué a répondu :

« À notre lecture de la loi du 19 décembre 1974 et de son arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, aucune négociation, concertation ou consultation n'est requise en matière de modalité de paiement des pensions du secteur public. S'il est vrai que le rapport au Roi mentionne les modalités de paiement, cette mention n'a pas de valeur juridique obligatoire contraignante ».

Ce raisonnement ne peut être suivi.

En effet, selon l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 :

« Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

- 1^o les réglementations de base ayant trait :
 - a) au statut administratif, y compris le régime de congé ;
 - b) au statut pécuniaire ;
 - c) au régime de pensions ;
 - d) aux relations avec les organisations syndicales ;
 - e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

Les réglementations de base que le Roi a déterminées en exécution des points a), b) et c) de l'alinéa 1^{er}, et qui ne sont applicables qu'aux agents soumis à des règles statutaires, sont d'application analogue aux membres du personnel engagés sous contrat de travail ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Selon l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi,

« Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés conformément à l'article 10 ou au sein des comités visés à l'article 12*bis* selon le cas, prendre :

[...]

2^o les réglementations que le Roi n'a pas considérées comme réglementations de base en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, dernier alinéa, ainsi que celles relatives à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci qui sont propres auxdits services ».

Il en résulte que les réglementations en matière de régime de pensions dans le secteur public doivent faire l'objet soit d'une négociation préalable si le Roi les a désignées comme relevant des réglementations de base, soit d'une concertation préalable si tel n'est pas le cas.

Selon l'article 5 de l'arrêté royal du 29 aout 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités',

« [s]ont considérées comme réglementations de base ayant trait au régime de pensions, les règles fixant :

- 1^o le champ d'application ;
- 2^o les catégories d'ayants droit ;
- 3^o l'âge de la retraite ;
- 4^o les conditions d'ouverture du droit à la pension ;
- 5^o le calcul du montant de la pension, y compris le revenu à prendre en considération, les tantièmes et les périodes à prendre en considération ;
- 6^o la protection des pensions ;
- 7^o les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon ;
- 8^o le régime relatif aux accidents du travail, aux accidents sur le chemin du travail et aux maladies professionnelles ».

Les dispositions qui régissent les modalités de paiement des pensions ne sont donc pas des réglementations de base. Elles doivent dès lors faire l'objet de la concertation requise par les articles 10 et suivants de la loi du 19 décembre 1974, ce que confirme le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 29 aout 1985 ¹.

¹ Le rapport au Roi mentionne : « Sont soumises, notamment, à la concertation, les réglementations fixant les modalités des paiements des pensions ainsi que les retenues sur celles-ci, dans la mesure où elles sont [...] spécifiques au secteur public », *Moniteur belge*, 2 octobre 1985, p. 14258.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme le mentionne l'exposé des motifs, l'avant-projet se donne essentiellement pour objet, en son article 13 en particulier, de remplacer les paiements des pensions, allocations et rentes du secteur public effectués au moyen d'assignations postales des prestations par le Service fédéral Pensions par des paiements au moyen de chèques circulaires sous certaines conditions et pour certaines catégories de bénéficiaires, et ce par exception au principe selon lequel le paiement de ces pensions, allocations et rentes s'opère par virement sur un compte de paiement personnel.

La référence aux assignations postales dans diverses législations est en outre abrogée et le cas échéant remplacée, en vue de garantir « la cohérence juridique du cadre existant ».

Dans l'avis 78.057/1/V, la section de législation a observé ce qui suit, à propos de la suppression, dans le Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92), de l'assignation postale comme mode de paiement dans le cadre du règlement des remboursements d'impôts :

« L'article 48 de l'avant-projet supprime l'assignation postale dans le cadre de la liquidation des remboursements d'impôts dans le CIR 92, de sorte que ces remboursements ne peuvent plus être effectués que par virement bancaire. À cet égard, l'analyse d'impact de la réglementation a formulé les observations suivantes :

'Il est possible que les personnes socialement vulnérables et celles qui ne sont pas pleinement sensibilisées au numérique ne soient pas immédiatement incluses au départ, mais des efforts sont faits pour fournir suffisamment d'informations et d'options de contact'.

Le principe d'égalité et de non-discrimination s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes, sans qu'apparaisse une justification raisonnable à cet égard ².

Le dispositif en projet instaure un traitement identique pour, d'une part, les personnes qui disposent d'un compte bancaire ³ et, d'autre part, les personnes qui n'en ont pas. Par conséquent, cette mesure pourrait mener à une discrimination de cette dernière

² Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir par exemple C.C., 20 octobre 2022, n° 135/2022, B.7.1.

³ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Selon le délégué, il n'existe pas de chiffres disponibles concernant le nombre de contribuables qui ne disposent d'aucun compte bancaire. Toujours selon le délégué, on peut supposer que la majorité des personnes qui perçoivent actuellement une assignation postale disposent d'un compte bancaire, mais que, par négligence, elles n'ont souvent pas communiqué leur numéro de compte au fisc.

catégorie de personnes, lorsque celles-ci ne bénéficient pas, grâce à des mesures d'accompagnement, des mêmes possibilités d'obtenir un remboursement d'impôt ⁴.

Interrogé sur ces mesures d'accompagnement, le délégué a répondu en premier lieu que des mesures supplémentaires seront prises pour informer et sensibiliser des contribuables afin qu'ils communiquent un numéro de compte. En outre, selon le délégué, dans le cas exceptionnel où le bénéficiaire ne dispose pas d'un compte bancaire et le signale, le Service public fédéral Finances cherchera toujours une solution, les solutions de rechange suivantes pouvant être envisagées :

– De gratis bankdienst: Deze wettelijk verplichte basisbankdienst laat toe dat personen zonder zichtrekening kosteloos een bankrekening openen bij een financiële instelling. Ze omvat onder meer een zichtrekening, een bankkaart en de mogelijkheid tot overschrijvingen, en is bedoeld om financiële uitsluiting tegen te gaan.

– Het burgermandaat: Hierbij kan de belastingplichtige, elektronisch of conventioneel, een vertrouwenspersoon machtigen om de terugbetaling te innen op diens rekeningnummer. Dit biedt een werkbare oplossing voor wie zelf geen toegang heeft tot een bankrekening, maar wel iemand vertrouwt om de terugbetaling te ontvangen.

– In de praktijk is het evenwel zeer uitzonderlijk dat ons wordt gemeld dat de begunstigde totaal niet over een rekeningnummer beschikt, noch in België noch in het buitenland. Wat dit laatste betreft, bevestigen we overigens dat betalingen op buitenlandse rekeningen, zowel binnen- als buiten sepa-zone perfect mogelijk zijn, op voorwaarde dat deze rekeningen in EURO zijn geopend'.

Compte tenu des solutions énumérées par le délégué, diverses garanties semblent limiter l'incidence de la mesure sur les personnes qui ne disposent pas d'un compte bancaire » ⁵.

2. En l'espèce, le texte concerne en particulier le paiement de pensions et d'allocations (article 13 de l'avant-projet). Il a ainsi trait au paiement de montants susceptibles de constituer les moyens de subsistance des bénéficiaires de sorte que la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement adéquates pour les personnes ne disposant pas de compte bancaire s'avère plus importante encore.

2.1. À cet égard, concernant les aspects de lutte contre la pauvreté ainsi que d'égalité des chances et de cohésion sociale, l'analyse d'impact de la réglementation mentionne :

« Le Conseil des ministres a approuvé des initiatives en matière de sensibilisation. Plus précisément, une surveillance de l'utilisation des chèques circulaires sera effectuée tous les six mois. CPAS, mutualités et bpost sont impliqués dans la campagne d'information. En outre, un plan de communication détaillé a été élaboré par l'organisme de paiement, utilisant divers canaux de communication et visant à adapter les messages autant que possible en fonction des publics cibles ».

⁴ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir C.C., 16 juin 2004, n° 106/2004, B.21 et avis C.E. 59.460/2 du 20 juin 2016 sur une proposition devenue la loi du 1^{er} décembre 2016 'modifiant le Code judiciaire et la loi du 8 août 1997 sur les faillites en vue d'introduire le Registre Central de la Solvabilité', *Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 54-1779/4, 4-6, observation générale 2.

⁵ Avis 78.057/1/V donné le 17 septembre 2025 sur un avant-projet de loi « portant des dispositions fiscales diverses », *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 1127/001, pp. 39-48.

L'exposé des motifs mentionne encore :

« À partir du 1^{er} janvier 2026, le virement sur un compte de paiement personnel est en principe le mode de paiement privilégié pour toutes les prestations déjà payées par le SFP. Le paiement par virement deviendra également la norme lors de la prise de cours d'une nouvelle prestation de pension.

Par dérogation à ce principe de base il est prévu un paiement au moyen d'un chèque circulaire si le bénéficiaire n'a pas accès aux services bancaires de base tels que visés aux articles VII.56/1 à VII.59/3 du Code de droit économique, et en fait expressément la demande auprès du SFP. Ce dernier mode de paiement offre une alternative concrète aux bénéficiaires les plus vulnérables, en particulier ceux qui n'ont pas accès aux services bancaires de base ou qui sont isolés.

Conscient du fait que certaines personnes vulnérables percevant un paiement du Service fédéral des Pensions (SFP) ou de la Direction générale Personnes handicapées (DG HAN) peuvent rencontrer des difficultés lors du passage d'un paiement par assignation à un paiement par compte bancaire ou chèque circulaire et afin d'assurer l'accessibilité de ces personnes au paiement auxquelles elles ont droit, le SFP et la DG HAN s'engagent à offrir un accompagnement personnalisé dès que possible et à mettre en place les mesures opérationnelles à cet effet ».

Par ailleurs, contrairement à l'avant-projet ayant fait l'objet de l'avis 78.057/1/V, l'avant-projet à l'examen prévoit la possibilité, sous certaines conditions, d'un paiement par chèque circulaire en lieu et place du paiement par virement bancaire.

Certes, le chèque circulaire présente certains désavantages, comme une limite à un certain seuil ⁶ ou la nécessité pour la personne de se déplacer pour encaisser le chèque ou encore des risques de perte ou de vol.

Néanmoins, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, ce mode de paiement peut être considéré comme une garantie suffisante d'accès aux prestations de pension pour leurs bénéficiaires, en tenant compte notamment des mesures de sensibilisation mentionnées ci-avant.

2.2. Il demeure toutefois que l'avant-projet prévoit des exceptions à la possibilité de paiement par chèque circulaire, exceptions qui sont susceptibles de poser question au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Ainsi, il ressort de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, en projet de la loi du 11 juillet 2018 'relative au paiement des pensions, allocations et rentes du secteur public' (article 13 de l'avant-projet) que certains paiements seront toujours réglés par virement sur un compte de paiement personnel. Sont concernés les paiements annuels visés à l'article 7 de la loi du 11 juillet 2018 ⁷ ainsi que les paiements mensuels de moins de 50 euros ou de plus de 2 500 euros,

⁶ Voir le commentaire de l'article 5 de l'avant-projet : le montant maximal du chèque circulaire est de 2500 euros.

⁷ L'article 7, dans sa version actuellement en vigueur, prévoit :

« Par dérogation à l'article 4, les paiements visés à l'article 5, alinéas 2 et 3, s'effectuent annuellement en décembre pour les arrérages échus au cours de l'année lorsque le montant global à payer mensuellement au même bénéficiaire est inférieur à 23,35 euros. Ce montant est lié à l'indice-pivot 138,01 de l'indice des prix à la consommation. Le montant à payer est le cas échéant augmenté du pécule de vacances si les conditions d'octroi de ce dernier sont réunies.

en tenant compte de « l'ensemble des pensions légales et des autres avantages payés par le Service, à l'exception du pécule de vacances et tout autre avantage en tenant lieu ».

Selon le commentaire des articles,

« Lorsqu'une prestation est inférieure à 50 euros par mois ou lorsque la pension est payée annuellement, un tel montant n'est pas considéré comme étant une somme destinée aux moyens de subsistance, ce qui justifie, au regard du rapport cout/bénéfice, l'application d'une autre modalité de paiement. Par ailleurs, le fait qu'au-delà du seuil de 2.500 euros, le SFP effectue le paiement exclusivement par virement s'explique par le fait qu'il s'agit du montant maximal d'un chèque circulaire ».

S'agissant de l'exception relative aux paiements annuels, celle-ci paraît admissible. La même conclusion vaut pour l'exception relative aux paiements mensuels inférieurs à 50 euros, compte tenu notamment du faible niveau de ce montant au regard des coûts administratifs et de la possibilité de recourir au service bancaire de base si nécessaire. Toutefois, dans la mesure où l'avant-projet ne prévoit pas de solution pour les bénéficiaires qui n'auraient pas accès aux services bancaires de base, la disposition à l'examen emporte des conséquences disproportionnées.

S'agissant du paiement de montants mensuels supérieurs à 2500 euros, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de mieux justifier le choix opéré, dès lors qu'il s'agit de montants importants constituant les moyens de subsistance des bénéficiaires. En effet, la section de législation n'aperçoit pas les motifs pour lesquels, toujours au regard du rapport cout /bénéfice et compte tenu du nombre de personnes concernées, il ne pourrait pas être envisagé de procéder au paiement du montant total par plusieurs chèques circulaires.

Le dispositif en projet sera réexaminé à la lumière de ces observations et, le cas échéant, l'exposé des motifs sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 16

1. L'article 16 fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 7 au 16 décembre 2030.

Selon le commentaire des articles,

« Cet article précise les dates d'entrée en vigueur de la loi. L'article 7, relatif à la prescription et à l'exonération de responsabilité de bpost, ne s'appliquera qu'à partir du 16 décembre 2030.

Le Roi peut adapter le montant visé à l'alinéa 1^{er} au montant correspondant fixé en vertu de l'article 31, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ». L'article 15 de l'avant-projet prévoit de remplacer dans l'alinéa 1^{er} de cet article la référence à l'« article 5, alinéas 2 et 3 » par une référence à l'« article 5, § 1^{er}, alinéas 2 et 3 et § 2, alinéa 2 ».

Ce report est justifié par la nécessité de garantir la sécurité juridique. En effet, les dernières assignations postales émises avant le 1^{er} janvier 2026 restent valables jusqu'à leur expiration. Une période transitoire de cinq ans permet de traiter les éventuelles réclamations liées à ces titres sans ambiguïté sur le régime applicable ».

Le commentaire gagnerait à être complété afin d'expliquer pour quel motif la date d'entrée en vigueur est fixée au 16 décembre 2030 précisément et non pas au 31 décembre 2030 ou au 1^{er} janvier 2031.

2. La question se pose de savoir s'il ne s'indique pas de postposer l'entrée en vigueur de l'abrogation, par l'article 8 de l'avant-projet, de l'article 27, 3°, de la loi du 2 mai 1956 'sur le chèque postal', en vertu duquel « [s]ont prescrits [...] par cinq ans à partir de la date de validation, tout recours résultant d'une assignation postale [...] ».

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Dans chacune des dispositions modificatives de l'avant-projet, la phrase liminaire doit mentionner avec précision toutes les modifications encore en vigueur que la disposition dont la modification est envisagée a subies.

Le dispositif sera revu et complété en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het voorontwerp, in het bijzonder hoofdstuk 8 ervan, is niet overeenkomstig meer bepaald de artikelen 10 en volgende van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ voor overleg voorgelegd aan de vakorganisaties.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“À notre lecture de la loi du 19 décembre 1974 et de son arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l’article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, aucune négociation, concertation ou consultation n’est requise en matière de modalité de paiement des pensions du secteur public. S’il est vrai que le rapport au Roi mentionne les modalités de paiement, cette mention n’a pas de valeur juridique obligatoire contraignante.”

Deze redenering kan niet gevolgd worden.

Artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 bepaalt immers:

“Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen:

1° grondregelingen ter zake van :

- a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling;
- b) de bezoldigingsregeling;
- c) de pensioenregeling;
- d) de betrekkingen met de vakorganisaties;
- e) de organisatie van de sociale diensten.

De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgaaf, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De grondregelingen die de Koning ter uitvoering van de punten a), b) en c), van het eerste lid heeft bepaald en die alleen van toepassing zijn op de personeelsleden die onder statutaire regels vallen, zijn van overeenkomstige toepassing op de bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden;”.

Artikel 11, § 1, eerste lid, 2°, van de dezelfde wet luidt:

“Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na overleg met de representatieve vakorganisaties, naargelang van het geval, in de overeenkomstig artikel 10 opgerichte comités of in de door artikel 12bis bedoelde comités vaststellen:

(...)

2° de regelingen welke de Koning krachtens artikel 2, § 1, 1°, laatste lid, niet als grondregelingen heeft beschouwd alsook die welke betrekking hebben op de arbeidsduur en op de organisatie van het werk, die eigen zijn aan voormelde diensten.”

Daaruit volgt dat de regelingen inzake het pensioenstelsel in de openbare sector ofwel het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaande onderhandeling, als de Koning bepaald heeft dat die vallen onder de grondregelingen, ofwel van een voorafgaand overleg, als dat niet het geval is.

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ luidt:

“Als grondregelingen in verband met de pensioenregeling worden beschouwd, de regels tot vaststelling van:

1° het toepassingsveld;

2° de categorieën rechthebbenden;

3° de pensioengerechtigde leeftijd;

4° de voorwaarden tot opening van het recht op pensioen;

5° de berekeningswijze van het pensioenbedrag, met inbegrip van het in aanmerking te nemen inkomen, de tantièmes en de in aanmerking komende periodes;

6° de bescherming van de pensioenen;

7° de modaliteiten van de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enige andere standaard.

8° de regeling inzake arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar en van het werk en beroepsziekten”.

Bepalingen tot regeling van de betaling van de pensioenen zijn dus geen grondregelingen. Ze moeten dan ook het voorwerp uitmaken van het overleg vereist bij de artikelen 10 en volgende van de wet van 19 december 1974, wat bevestigd wordt in het verslag aan de Koning betreffende het koninklijk besluit van 29 augustus 1985.¹

¹ In het verslag aan de Koning staat: “Worden meer in het bijzonder aan het overleg onderworpen: zowel de maatregelen houdende vaststelling van de uitbetalingsmodaliteiten als de afhoudingen op pensioenen (...), specifiek aan de overheidssector.” *Belgisch Staatsblad* 2 oktober 1985, 14258.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter formeel zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals vermeld in de memorie van toelichting strekt het voorontwerp, en dan in het bijzonder artikel 13 ervan, er in essentie toe de betalingen van de pensioenen, toelagen en renten van de overheidssector die door de federale Pensioendienst door middel van postassigaties worden verricht, onder bepaalde voorwaarden en voor bepaalde categorieën van begunstigten, te vervangen door betalingen door middel van circulaire cheques, in afwijking van het principe dat de betaling van die pensioenen, toelagen en renten gebeurt via een overschrijving op een persoonlijke betaalrekening.

De verwijzing naar postassigaties in verschillende wetgevingen wordt bovendien opgeheven en in voorkomend geval vervangen, ter waarborging van “de juridische samenhang van het bestaande kader”.

In advies 78.057/1/V heeft de afdeling Wetgeving het hiernavolgende opgemerkt in verband met de opheffing, in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92), van de postassigatie als betaalwijze in het kader van de regeling voor de terugbetaling van belastingen:

“Artikel 48 van het voorontwerp schaft de postassigatie in het kader van de vereffening van belastingteruggaven in het WIB 92 af, zodat dergelijke teruggaven enkel nog via bankoverschrijving kunnen gebeuren. In de regelgevingsimpactanalyse wordt hierbij het volgende opgemerkt:

‘Het is mogelijk dat maatschappelijk kwetsbaren en zij die niet volledig digitaal mee zijn, bij aanvang niet onmiddellijk mee zijn, doch er wordt ingezet op voldoende informatieverstrekking en contactmogelijkheden.’

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich tegen de identieke behandeling van categorieën van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, zonder dat daarvoor een redelijk verantwoording bestaat.²

De ontworpen regeling voert een identieke behandeling in van, enerzijds, personen die over een bankrekening³ beschikken en, anderzijds, personen bij wie dit niet het geval is. Die maatregel zou bijgevolg tot een discriminatie van de laatstgenoemde categorie van

² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 20 oktober 2022, nr. 135/2022, B.7.1.

³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Volgens de gemachtigde zijn er geen cijfers beschikbaar over het aantal belastingplichtigen dat totaal niet beschikt over een bankrekening. Nog volgens de gemachtigde kan worden vermoed dat de meerderheid van de personen die thans een postassigatie ontvangt, wel over een bankrekening beschikt maar veelal uit nalatigheid het rekeningnummer niet aan de fiscus meegedeeld heeft.

personen kunnen leiden, wanneer die personen niet via begeleidende maatregelen dezelfde mogelijkheden krijgen om een belastingteruggave te ontvangen.⁴

Gevraagd naar dergelijke begeleidende maatregelen, antwoordde de gemachtigde vooreerst dat er verder zal worden ingezet op het informeren en sensibiliseren van belastingplichtigen om een rekeningnummer mee te delen. Daarnaast zal volgens de gemachtigde in het uitzonderlijke geval waarin de begunstigde niet over een bankrekening beschikt en dit ook meldt, de Federale Overheidsdienst Financiën steeds naar een oplossing zoeken, waarbij de volgende alternatieven kunnen worden aangereikt:

“- De gratis bankdienst: Deze wettelijk verplichte basisbankdienst laat toe dat personen zonder zichtrekening kosteloos een bankrekening openen bij een financiële instelling. Ze omvat onder meer een zichtrekening, een bankkaart en de mogelijkheid tot overschrijvingen, en is bedoeld om financiële uitsluiting tegen te gaan.

- Het burgermandaat: Hierbij kan de belastingplichtige, elektronisch of conventioneel, een vertrouwenspersoon machtigen om de terugbetaling te innen op diens rekeningnummer. Dit biedt een werkbare oplossing voor wie zelf geen toegang heeft tot een bankrekening, maar wel iemand vertrouwt om de terugbetaling te ontvangen.

- In de praktijk is het evenwel zeer uitzonderlijk dat ons wordt gemeld dat de begunstigde totaal niet over een rekeningnummer beschikt, noch in België noch in het buitenland. Wat dit laatste betreft, bevestigen we overigens dat betalingen op buitenlandse rekeningen, zowel binnen- als buiten sepa-zone perfect mogelijk zijn, op voorwaarde dat deze rekeningen in EURO zijn geopend.’

Rekening houdende met de door de gemachtigde opgesomde alternatieven, lijken er diverse waarborgen te zijn die de impact beperken van de maatregel op personen die niet over een bankrekening beschikken.”⁵

2. *In casu* betreft de tekst in het bijzonder de betaling van pensioenen en toelagen (artikel 13 van het voorontwerp). Hij heeft aldus betrekking op de betaling van bedragen die de bestaansmiddelen van de begunstigten kunnen vormen, zodat de noodzaak om adequate begeleidingsmaatregelen in het leven te roepen voor personen die geen bankrekening hebben, nog belangrijker blijkt.

2.1. Wat dat betreft, staat in de regelgevingsimpactanalyse in verband met de aspecten van kansarmoedebestrijding, gelijke kansen en sociale cohesie:

“De Ministerraad heeft initiatieven inzake sensibilisering goedgekeurd. Meer specifiek zal er elke 6 maanden een monitoring plaatsvinden op het gebruik van de circulaire cheques. OCMW's, mutualiteiten en bpost worden betrokken in de informatiecampagne. Daarnaast werd een uitgebreid communicatieplan door de uitbetalingsinstelling uitgewerkt, waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse communicatiekanalen en zo veel mogelijk gericht wordt gecommuniceerd volgens de doelgroep.”

⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.21 en adv.RvS 59.460/2 van 20 juni 2016 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 1 december 2016 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de faillissementswet van 8 augustus 1997 met het oog op de invoering van het Centraal Register Solvabiliteit’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1779/4, 4-6, algemene opmerking 2.

⁵ Advies 78.057/1/V van 17 september 2025 over een voorontwerp van wet “houdende diverse fiscale bepalingen”, *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 1127/1, 39-48.

In de memorie van toelichting staat voorts:

“Vanaf 1 januari 2026 wordt de overschrijving op een persoonlijke betaalrekening in principe de bevoorrechte betalingswijze voor alle uitkeringen die reeds door de FPD worden betaald. De betaling via overschrijving zal eveneens de norm worden bij de aanvang van een nieuwe pensioenuitkering.

In afwijking van dit basisprincipe wordt voorzien in een betaling door middel van een circulaire cheque indien de begunstigde geen toegang heeft tot de basisbankdiensten zoals bedoeld in de artikelen VII.56/1 tot en met VII.59/3 van het Wetboek van economisch recht en hiervoor uitdrukkelijk een verzoek indient bij de FPD. Deze laatste betalingswijze biedt een concreet alternatief voor de meest kwetsbare begunstigten, in het bijzonder voor degenen die geen toegang hebben tot de basisbankdiensten of die geïsoleerd zijn.

Vanuit het besef dat bepaalde kwetsbare personen die een betaling ontvangen van de Federale Pensioendienst (FPD) of van de Directie-generaal Personen met een handicap (DG HAN) het moeilijk kunnen hebben met de overstap van een betaling via assignatie naar een betaling via bankrekening of circulaire cheque, en om ervoor te zorgen dat deze personen toegang hebben tot de betalingen waarop zij recht hebben, verbinden de FPD en de DG HAN zich ertoe om een zo gepersonaliseerd mogelijke begeleiding aan te bieden en daartoe de nodige operationele maatregelen te nemen.”

In tegenstelling tot het voorontwerp waarover advies 78.057/1/V gegeven is, voorziet het voorliggende voorontwerp bovendien, onder bepaalde voorwaarden, in de mogelijkheid van een betaling met een circulaire cheque in plaats van een betaling per bankoverschrijving.

De circulaire cheque heeft weliswaar bepaalde nadelen, zoals een beperking tot een bepaalde drempel⁶ of de noodzaak dat een persoon zich verplaatst om de cheque te verzilveren alsook het risico op verlies of diefstal.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie kan die betaalwijze niettemin beschouwd worden als een voldoende waarborg voor de toegang tot pensioenuitkeringen voor de begunstigten ervan, inzonderheid rekening houdend met de hierboven vermelde sensibiliseringsmaatregelen.

2.2. Dat neemt evenwel niet weg dat het voorontwerp voorziet in uitzonderingen op de mogelijkheid om met een circulaire cheque te betalen, welke uitzonderingen vragen kunnen doen rijzen ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Zo volgt uit het ontworpen artikel 5, § 1, vierde lid, van de wet van 11 juli 2018 ‘betreffende de betaling van de pensioenen, toelagen en renten van de overheidssector’ (artikel 13 van het voorontwerp) dat sommige betalingen nog altijd zullen gebeuren via een overschrijving op de persoonlijke betaalrekening. Dan gaat het om de jaarlijkse betalingen bedoeld in artikel 7 van

⁶ Zie de bespreking van artikel 5 van het voorontwerp: het maximumbedrag van de circulaire cheque is 2500 euro.

de wet van 11 juli 2018⁷ alsook om de maandelijkse betalingen van minder dan 50 euro en van meer dan 2.500 euro, rekening houdend “met alle door de Dienst betaalde wettelijke pensioenen en andere voordelen, met uitzondering van het vakantiegeld en elk ander als zodanig geldend voordeel”.

In de artikelsgewijze bespreking staat:

“Indien een prestatie kleiner is dan 50 euro per maand of jaarlijks wordt betaald, wordt een dergelijk bedrag niet verondersteld een som te zijn die bestemd is voor het levensonderhoud, hetgeen in het licht van de verhouding kosten/baten, de toepassing van een andere betalingswijze verantwoordt. Het feit dat de FPD boven de grens van 2.500 euro de betaling uitsluitend verricht via overschrijving is dan weer te verklaren doordat dit het maximumbedrag van een circulaire cheque is.”

De uitzondering in verband met de jaarlijkse betalingen lijkt toelaatbaar. Dezelfde conclusie geldt voor de uitzondering in verband met de maandelijkse betalingen van minder dan 50 euro, met name gelet op de lage waarde van dat bedrag in vergelijking met de administratieve kosten en op de mogelijkheid om indien nodig een beroep te doen op de basisbankdienst. Voor zover het voorontwerp geen oplossing biedt voor de begunstigden die geen toegang hebben tot de basisbankdiensten, brengt de voorliggende bepaling evenwel onevenredige gevolgen met zich mee.

Wat de betaling betreft van de maandelijkse bedragen van meer dan 2500 euro, moet de steller van het voorontwerp de gemaakte keuze beter kunnen verantwoorden, aangezien het gaat om grote bedragen die de bestaansmiddelen vormen van de begunstigden. Het is de afdeling Wetgeving immers, nog steeds in het licht van de verhouding kosten/baten, en rekening houdend met het aantal betrokken personen, niet duidelijk waarom niet overwogen zou kunnen worden het totaalbedrag te betalen met verschillende circulaire cheques.

Het ontworpen dispositief moet opnieuw onderzocht worden in het licht van deze opmerkingen en de memorie van toelichting moet, in voorkomend geval, dienovereenkomstig aangevuld worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 16

1. In artikel 16 wordt 16 december 2030 vastgesteld als datum van inwerkingtreding van artikel 7.

⁷ Artikel 7, zoals dat momenteel van kracht is, luidt:

“In afwijking van artikel 4 worden de betalingen bedoeld in artikel 5, tweede en derde lid, jaarlijks in december verricht voor de in de loop van het jaar vervallen achterstallen wanneer het per maand te betalen globale bedrag aan dezelfde begunstigde lager is dan 23,35 euro. Dit bedrag is gekoppeld aan de spilindex 138,01 van het indexcijfer der consumptieprijzen. Het te betalen bedrag wordt desgevallend verhoogd met het vakantiegeld indien aan de voorwaarden voor de toekenning ervan voldaan is.

De Koning kan het in het eerste lid bedoelde bedrag aanpassen aan het ermee overeenstemmende bedrag vastgesteld krachtens artikel 31, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.”

Artikel 15 van het voorontwerp strekt ertoe de verwijzing in het eerste lid van dat artikel naar “artikel 5, tweede en derde lid” te vervangen door een verwijzing naar “artikel 5, § 1, tweede en derde lid 3 en § 2, tweede lid”.

In de bespreking van de artikelen staat:

“Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van de wet. Artikel 7, dat betrekking heeft op de verjaring en de uitsluiting van aansprakelijkheid van bpost, treedt pas op 16 december 2030 in werking.

Deze uitgestelde toepassing is bedoeld om rechtszekerheid te waarborgen. De laatste postassignaties die vóór 1 januari 2026 worden uitgegeven, blijven geldig tot hun vervaldatum. Een overgangsperiode van vijf jaar laat toe om eventuele klachten over deze titels af te handelen zonder twijfel over het toepasselijke regime.”

Het verdient aanbeveling de bespreking aldus aan te vullen dat daarin uitgelegd wordt om welke reden precies 16 december 2030 vastgesteld wordt als datum van inwerkingtreding in plaats van 31 december 2030 of 1 januari 2031.

2. De vraag rijst of het geen voorkeur verdient de inwerkingtreding uit te stellen van de opheffing, bij artikel 8 van het voorontwerp, van artikel 27, 3°, van de wet van 2 mei 1956 ‘op de postcheque’, dat luidt: “[v]erjaren (...) door verloop van vijf jaar te rekenen vanaf de datum van geldigmaking, elk verhaal uit hoofde van een postassignatie (...)”.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

In elke wijzigingsbepaling van het voorontwerp moeten in de inleidende zin alle nog van kracht zijnde wijzigingen die de bepaling die gewijzigd wordt ondergaan heeft, nauwkeurig vermeld worden.

Het dispositief moet dienovereenkomstig herzien en aangevuld worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO