RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.311/1
van 26 november 2020

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.311/1
du 26 novembre 2020

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant 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’

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

Op 19 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris, verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging 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'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 november 2020.

*

Le 19 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant 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'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 24 novembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 novembre 2020.

*

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

"En raison de l'urgence motivée par la mise en œuvre rétro-active de la mesure et la nécessité de prendre des mesures urgentes pour adoucir la crise actuelle".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er hoofdzakelijk toe de maatregelen opgenomen in hoofdstuk 3 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 afliepen op 30 september 2020, retroactief te verlengen tot 31 maart 2021 (ontworpen hoofdstuk 4 van die wet). Voorts wordt een hoofdstuk toegevoegd betreffende de controle op de hoofdstukken 3 en 4 (ontworpen hoofdstuk 5 van die wet). De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang van 30 september 2020 (artikel 14 van het voorontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

4. Het voorontwerp bevat geen indieningsbesluit, wat moet worden verholpen.

Artikel 7

5. Het ontworpen artikel 14, derde lid, van de wet van 7 mei 2020 bepaalt dat de in het eerste lid bedoelde datum en de in de hoofdstukken 3 en 4 bedoelde termijnen door de Koning kunnen worden verlengd. Die machtiging houdt in dat de Koning de toepassing van de in die hoofdstukken bepaalde maatregelen kan verlengen, en in dat verband de buitenwerkingtreding

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

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

van hoofdstuk 3, die overeenkomstig het ontworpen artikel 14, eerste lid, wordt bepaald op 31 maart 2021, op een latere datum kan vaststellen.

Aangenomen moet worden dat de steller van het voorontwerp met de ontworpen bepaling een verlenging wil mogelijk maken tot zolang de nood aan de in de hoofdstukken 3 en 4 vervatte regelingen zich daadwerkelijk voordoet. Het verdient aanbeveling om de aan de Koning verleende machtiging in die zin af te bakenen.

Voorts dient er op gewezen te worden dat de machtiging om de buitenwerkingtreding van hoofdstuk 3 van de wet van 7 mei 2020 op een latere datum vast te stellen, in voorkomend geval door de Koning moet worden uitgeoefend vóór de datum waarop dat hoofdstuk overeenkomstig het ontworpen artikel 14, eerste lid, van de wet van 7 mei 2020 buiten werking treedt (31 maart 2021). In tegenstelling tot wat het geval is voor de wetgever zelf, kan de Koning immers op grond van die machtiging niet worden geacht om reeds effectief buiten werking getreden wetsbepalingen *retroactief* opnieuw in de rechtsorde op te nemen. Het staat aan de Koning om wat dat betreft de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen.

Artikel 11

6. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om het ontworpen artikel 14, eerste lid, van de wet van 7 mei 2020 uitwerking te laten hebben met ingang van 30 september 2020, aangezien hoofdstuk 3 van die wet overeenkomstig artikel 13 ervan op die datum buiten werking treedt. Het ontworpen artikel 18 van die wet dient dan te luiden als volgt:

"Dit hoofdstuk heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2020, met uitzondering van artikel 14, eerste lid, dat uitwerking heeft met ingang van 30 september 2020."

Artikel 14

7. Artikel 14 van het voorontwerp voorziet in de retroactieve inwerkingtreding van de aan te nemen wet met ingang van 30 september 2020, met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 30 juni 2020.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[2] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[3]

De gemachtigde heeft bij de terugwerkende kracht de volgende toelichting verstrekt:

> "Les mesures visées dans le cadre de la loi du 7 mai 2020 et de ce texte en projet visent le maintien de couvertures et la possibilité de reporter le paiement des primes pour ce qui concerne les périodes chômage temporaire pour cause de force majeure ou pour raisons économiques dans le cadre de la pandémie covid-19.
>
> La possibilité de recourir à un tel chômage temporaire ayant été prolongée, il était utile de tenir compte de cette prolongation, également en matière de pensions complémentaires et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale.
>
> L'effet rétroactif se justifie par la sécurité juridique et la nécessité de continuité des mesures vis-à-vis des citoyens et des organisateurs."

Gelet op deze toelichting, kan worden aangenomen dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De terugwerkende kracht van de aan te nemen wet is bijgevolg toelaatbaar.

8. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 14 van het voorontwerp:

"Deze wet heeft uitwerking met ingang van (niet: 'treedt in werking op') 30 september 2020, met uitzondering van artikel 2, dat uitwerking heeft met ingang van 30 juni 2020."

*

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« En raison de l'urgence motivée par la mise en œuvre rétro-active de la mesure et la nécessité de prendre des mesures urgentes pour adoucir la crise actuelle ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a essentiellement pour objet de prolonger, de manière rétroactive, jusqu'au 31 mars 2021 les mesures inscrites dans le chapitre 3 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 cessé d'être en vigueur le 30 septembre 2020 (chapitre 4 en projet de cette loi). En outre, il ajoute un chapitre relatif au contrôle des chapitres 3 et 4 (chapitre 5 en projet de cette loi). La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 30 septembre 2020 (article 14 de l'avant-projet).

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

4. L'avant-projet est dépourvu d'un arrêté de présentation, ce à quoi il convient de remédier.

Article 7

5. L'article 14, alinéa 3, en projet, de la loi du 7 mai 2020 dispose que la date visée à l'alinéa 1er ainsi que les délais visés aux chapitres 3 et 4 peuvent être prolongés par le Roi. Cette habilitation implique que le Roi peut prolonger l'application des mesures visées dans ces chapitres et, dans ce cadre, fixer à une date ultérieure la fin de vigueur du chapitre 3, qui est prévue au 31 mars 2021 conformément à l'article 14, alinéa 1er, en projet.

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

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

Il faut considérer que par la disposition en projet, l'auteur de l'avant-projet entend permettre une prolongation tant que la nécessité des mesures inscrites aux chapitres 3 et 4 est réelle. Il est recommandé de définir en ce sens la délégation conférée au Roi.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'habilitation permettant au Roi de fixer la fin de vigueur du chapitre 3 de la loi du 7 mai 2020 à une date ultérieure doit, le cas échéant, être exercée par le Roi avant la date à laquelle ce chapitre cesse d'être en vigueur (31 mars 2021) conformément à l'article 14, alinéa 1er, en projet, de la loi du 7 mai 2020. Contrairement au législateur lui-même, le Roi ne peut en effet, sur la base de cette délégation, être réputé habilité à réintroduire dans l'ordre juridique, *avec effet rétroactif*, des dispositions légales qui ont déjà effectivement cessé d'être en vigueur. Il appartient au Roi de prendre toutes les précautions qui s'imposent à cet égard.

Article 11

6. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé que l'article 14, alinéa 1er, en projet, de la loi du 7 mai 2020 produise ses effets à partir du 30 septembre 2020, étant donné que le chapitre 3 de cette loi cesse d'être en vigueur à cette date, conformément à l'article 13 de celle-ci. L'article 18 en projet de cette loi s'énoncera dès lors comme suit :

« Le présent chapitre produit ses effets le 1er octobre 2020, à l'exception de l'article 14, alinéa 1er, qui produit ses effets le 30 septembre 2020 ».

Article 14

7. L'article 14 de l'avant-projet prévoit l'entrée en vigueur avec effet rétroactif de la loi à adopter au 30 septembre 2020, à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets le 30 juin 2020.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général [2]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des

[2] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡

motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [3].

Le délégué a fourni les explications suivantes à propos de la rétroactivité :

« Les mesures visées dans le cadre de la loi du 7 mai 2020 et de ce texte en projet visent le maintien de couvertures et la possibilité de reporter le paiement des primes pour ce qui concerne les périodes chômage temporaire pour cause de force majeure ou pour raisons économiques dans le cadre de la pandémie covid-19.

La possibilité de recourir à un tel chômage temporaire ayant été prolongée, il était utile de tenir compte de cette prolongation, également en matière de pensions complémentaires et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale.

L'effet rétroactif se justifie par la sécurité juridique et la nécessité de continuité des mesures vis-à-vis des citoyens et des organisateurs ».

Compte tenu de ces explications, on peut admettre que la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. La rétroactivité de la loi dont l'adoption est envisagée, est par conséquent admissible.

8. Dans le texte néerlandais de l'article 14 de l'avant-projet, on écrira :

« Deze wet heeft uitwerking met ingang van (et non : 'treedt in werking op') 30 september 2020, met uitzondering van artikel 2, dat uitwerking heeft met ingang van 30 juni 2020 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[3] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

‡LW-CHLUOAFBA-GIDBBUQ‡