



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.594/VR
du 12 janvier 2022

advies 70.594/VR
van 12 januari 2022

sur

over

un avant-projet de loi 'visant à
modifier diverses dispositions
relatives aux allocations de
transition et aux pensions de
survie'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van diverse
bepalingen inzake
overgangsuitkeringen en
overlevingspensioenen'

Le 1^{er} décembre 2021, 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 trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de loi 'visant à modifier diverses dispositions relatives aux allocations de transition et aux pensions de survie'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 11 janvier 2022. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK et Stéphane TELLIER, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 janvier 2022.

*

Op 1 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van diverse bepalingen inzake overgangsuitkeringen en overlevingspensioenen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 11 januari 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK en Stéphane TELLIER, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 januari 2022.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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 son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet soumis pour avis a pour objet de modifier la réglementation relative aux allocations de transition et aux pensions de survie dans les régimes de pension du secteur public, des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants¹.

2.1. Outre une disposition générale relative à son fondement constitutionnel (titre 1^{er}), l'avant-projet de loi contient, au titre 2, des dispositions relatives à l'allocation de transition et à la pension de survie dans le régime de pensions du secteur public.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, c), de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' est modifié de manière à y supprimer, pour l'ouverture du droit à une pension de survie du secteur public en cas de décès du conjoint décédé après avoir quitté définitivement le service, la condition selon laquelle il faut avoir presté au moins cinq années de services dans le secteur public pour avoir droit à une pension de retraite dans le régime de pension des fonctionnaires² (article 2). L'article 5 de l'avant-projet prévoit une disposition transitoire selon laquelle cette modification « ne s'applique pas aux situations dans lesquelles le donnant droit décédé, pour les années de services concernées, a déjà perçu une pension de retraite dans le régime salarié qui a pris cours avant le 1^{er} mai 2019 ».

L'article 5/2 de la même loi du 15 mai 1984 est adapté à l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 158/2014 rendu le 30 octobre 2014, selon lequel toutes les personnes qui prennent leur retraite d'office avant l'âge légal de la pension doivent être traitées de la même manière en matière de cumul. C'est pourquoi il est prévu de garantir le versement de la pension de survie à toute personne mise à la retraite d'office avant l'âge légal de la pension et plus uniquement pour les cas de mise à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique (article 3).

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

¹ Il est à noter que les dispositions de l'avant-projet figuraient dans l'avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021 sur lequel la section de législation a donné le 17 novembre 2021 l'avis n° 70.434/1-2-3-4/VR mais n'ont pas été examinées en raison du défaut de motivation de l'urgence pour ce qui les concernait (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2349/1, pp. 204 à 296, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70434.pdf>).

² Cette même condition a été supprimée à l'article 46 de la même loi du 15 mai 1984 par l'article 5 de la loi du 30 mars 2018 'relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales'.

L'article 5/5, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 1984 est modifié en manière telle que la limitation en cas de cumul avec une pension pour cause d'incapacité physique, prévue à l'article 40bis de la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires', ne soit pas applicable en matière d'allocation de transition dans le régime de pensions du secteur public (article 4).

Les dispositions ainsi modifiées, à l'exception de celles prévues aux articles 2 et 5 de l'avant-projet, entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2022 (article 6).

2.2. Quelques modifications d'ordre linguistique sont apportées dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' (articles 7, 1° et 2°, 8 et 9).

La disposition énonçant qu'une demande de pension de survie vaut comme demande d'allocation de transition et inversement est inscrite à la fois dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 et dans l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants' (articles 7, 3°, et 13).

Ensuite, tant l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 que l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 sont adaptés afin de les mettre en conformité avec la législation du régime de pension du secteur public et l'arrêt n° 158/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 octobre 2014 (respectivement les articles 10 et 11, et 14 et 15).

Les modifications en projet apportées à l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 et à l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2022 (articles 12 et 16).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Articles 14 et 15

À la question de savoir pourquoi, dans le cadre de l'adaptation en projet des articles 8^{quater} (article 14) et 30^{bis} (article 15) de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967, les mots « incluant une pension de retraite pour motif de santé ou d'incapacité physique » ne sont pas expressément prévus comme c'est le cas pour l'adaptation des articles 21^{quater} (article 10) et 25 (article 11) de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, le délégué a répondu :

« 'met inbegrip van een rustpensioen wegens gezondheidsredenen' is ingevoegd naar aanleiding van bezorgdheden van vertegenwoordigers van ambtenaren en werknemers. In principe valt het rustpensioen wegens gezondheidsredenen er sowieso onder en zijn de situaties in de 3 stelsels gelijk. Om eventuele verwarring te voorkomen kan deze verwijzing bij de zelfstandigen natuurlijk ook toegevoegd worden ».

Dans un souci de sécurité juridique, il paraît indiqué d'insérer également les mots « incluant une pension de retraite pour motif de santé ou d'incapacité physique » lors de l'adaptation des articles 8^{quater} (article 14) et 30^{bis} (article 15) de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967.

Article 15

1. Dans la version néerlandaise, l'alinéa qui se lit comme étant l'alinéa 2 de l'article 14, constitue en réalité le dispositif de l'article 15. Cet alinéa sera précédé, comme dans la version française, de la mention « Art. 15 ».

2. Le texte de l'exposé des motifs sera adapté *in fine* de la manière décrite par le délégué comme suit :

« In de Memorie van toelichting zou het volgende moeten staan :

Artikel 15 past artikel 30*bis*, tweede lid van het koninklijk besluit nr 72 aan. Deze wijziging is gelijkaardig aan die voorzien in het ambtenarenstelsel en in het stelsel voor werknemers teneinde de bepaling in overeenstemming te brengen met het arrest nr. 158/2014 van het Grondwettelijk Hof van 30 oktober 2014.

L'article 15 adapte l'article 30*bis*, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 72. Cette modification est analogue à celle prévue dans le régime des fonctionnaires et dans le régime salarié afin de mettre la disposition en conformité avec l'arrêt n° 158/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 octobre 2014.

Artikel 16 legt de datum van inwerkingtreding van titel 4 vast op 1 juli 2022.

L'article 16 fixe la date d'entrée en vigueur du titre 4 au 1^{er} juillet 2022 ».

*

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 overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe de regelgeving inzake de overgangsuitkeringen en de overlevingspensioenen in de pensioenstelsels van de overheidssector, de werknemers en de zelfstandigen te wijzigen.¹

2.1. Naast een algemene bepaling over de grondwettelijke grondslag van het voorontwerp (titel 1), bevat dit voorontwerp, in titel 2, bepalingen inzake de overgangsuitkering en het overlevingspensioen in het pensioenstelsel van de overheidssector.

Artikel 2, § 1, eerste lid, c), van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ wordt aldus gewijzigd dat daarin, voor het openen van het recht op een overlevingspensioen van de overheidssector ingeval de overleden echtgenoot gestorven is na definitief uit dienst te zijn getreden, de voorwaarde geschrapt wordt dat er minimaal vijf dienstjaren in de overheidssector gepresteerd moeten zijn om recht te hebben op een rustpensioen in het pensioenstelsel van de overheidssector² (artikel 2). Artikel 5 van het voorontwerp voorziet in een overgangsbepaling naar luid waarvan die wijziging “niet van toepassing is in de situaties waarin aan de overleden rechtgever, voor de betrokken dienstjaren, reeds een rustpensioen in de werknemersregeling werd toegekend dat is ingegaan voor 1 mei 2019”.

Artikel 5/2 van dezelfde wet van 15 mei 1984 wordt aangepast in het licht van de lering van arrest nr. 158/2014 dat het Grondwettelijk Hof op 30 oktober 2014 gewezen heeft en naar luid waarvan alle personen die vóór de wettelijke pensioenleeftijd ambtshalve gepensioneerd

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

¹ Op te merken valt dat de bepalingen van het voorontwerp vervat waren in het voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2021 waarover de afdeling Wetgeving op 17 december 2021 advies 70.434/1-2-3-4/VR uitgebracht heeft, maar in dat advies niet onderzocht zijn wegens het ontbreken van een motivering van de spoedeisendheid wat die bepalingen betrof (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2349/1, 204 tot 296, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70434.pdf>).

² Diezelfde voorwaarde is in artikel 46 van dezelfde wet van 15 mei 1984 geschrapt bij artikel 5 van de wet van 30 maart 2018 ‘met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen’.

worden, inzake cumulatie op dezelfde wijze behandeld moeten worden. Om die reden wordt bepaald dat de betaling van het overlevingspensioen gegarandeerd wordt voor eenieder die ambtshalve gepensioneerd wordt vóór de wettelijke pensioenleeftijd, en niet langer alleen voor de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid ambtshalve gepensioneerd worden (artikel 3).

Artikel 5/5, § 1, van de wet van 15 mei 1984 wordt aldus gewijzigd dat de beperking in geval van cumulatie met een pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid, waarin artikel 40*bis* van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’ voorziet, niet van toepassing is op de overgangsuitkering in het pensioenstelsel van de overheidssector (artikel 4).

Met uitzondering van de bepalingen van de artikelen 2 en 5 van het voorontwerp, treden de aldus gewijzigde bepalingen in werking op 1 juli 2022 (artikel 6).

2.2. In het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ worden enkele taalkundige wijzigingen aangebracht (artikelen 7, 1° en 2°, 8 en 9).

Zowel in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 als in het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’ wordt de bepaling opgenomen dat een aanvraag van een overlevingspensioen geldt als een aanvraag van een overgangsuitkering en omgekeerd (artikelen 7, 3°, en 13).

Voorts wordt zowel het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 als het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 aangepast teneinde deze in overeenstemming te brengen met de wetgeving van het pensioenstelsel van de overheidssector en het arrest nr. 158/2014 van het Grondwettelijk Hof van 30 oktober 2014 (artikelen 10 en 11 respectievelijk 14 en 15).

De ontworpen wijzigingen aan het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 en het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 treden in werking op 1 juli 2022 (artikelen 12 en 16).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikelen 14 en 15

Gevraagd waarom bij de ontworpen aanpassing van de artikelen 8*quater* (artikel 14) en 30*bis* (artikel 15) van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 de woorden “met inbegrip van een rustpensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid”, niet uitdrukkelijk vermeld worden zoals dit het geval is bij de aanpassing van de artikelen 21*quater* (artikel 10) en 25 (artikel 11) van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967, antwoordt de gemachtigde:

“‘met inbegrip van een rustpensioen wegens gezondheidsredenen’ is ingevoegd naar aanleiding van bezorgdheden van vertegenwoordigers van ambtenaren en werknemers. In principe valt het rustpensioen wegens gezondheidsredenen er sowieso onder en zijn de

situaties in de 3 stelsels gelijk. Om eventuele verwarring te voorkomen kan deze verwijzing bij de zelfstandigen natuurlijk ook toegevoegd worden.”

Omwille van de rechtszekerheid lijkt het aangewezen om de woorden “met inbegrip van een rustpensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid” eveneens in te voegen in de aanpassingen van de artikelen 8*quater* (artikel 14) en 30*bis* (artikel 15) van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967.

Artikel 15

1. In de Nederlandse tekst is het lid dat als tweede lid van artikel 14 geldt in feite het dispositief van artikel 15. Dat lid moet, net zoals in de Franse tekst, voorafgegaan worden door de vermelding “Art 15.”.

2. De tekst van de memorie van toelichting dient aan het einde ervan te worden aangepast op de als volgt door de gemachtigde beschreven wijze:

“In de Memorie van toelichting zou het volgende moeten staan:

Artikel 15 past artikel 30*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 72 aan. Deze wijziging is gelijkaardig aan die voorzien in het ambtenarenstelsel en in het stelsel voor werknemers teneinde de bepaling in overeenstemming te brengen met het arrest nr. 158/2014 van het Grondwettelijk Hof van 30 oktober 2014.

L'article 15 adapte l'article 30*bis*, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 72. Cette modification est analogue à celle prévue dans le régime des fonctionnaires et dans le régime salarié afin de mettre la disposition en conformité avec l'arrêt n° 158/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 octobre 2014.

Artikel 16 legt de datum van inwerkingtreding van titel 4 vast op 1 juli 2022.

L'article 16 fixe la date d'entrée en vigueur du titre 4 au 1^{er} juillet 2022.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME