



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.892/1
van 24 oktober 2022

avis 71.892/1
du 24 octobre 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, wat de pensioenrechten van aangesloten onthaalouders betreft' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0843/001)

une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés en ce qui concerne les droits en matière de pension des accueillants conventionnés' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0843/001)

Op 12 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2022^(*), een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, wat de pensioenrechten van aangesloten onthaalouders betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0843/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2022.

*

Le 12 juillet 2022, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 26 août 2022^(**), sur une proposition de loi ‘modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés en ce qui concerne les droits en matière de pension des accueillants conventionnés’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0843/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 13 octobre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2022.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om tegemoet te komen aan de gebrekkige pensioenopbouw voor onthaalouders in gezinsverband, die een gedeelte van hun tewerkstelling als onthaalouder vóór 1 april 2003 hebben gepresteerd. Voorafgaand aan de creatie van het *sui generis* sociaal statuut van onthaalouders, dat toepassing vindt sinds 1 april 2003,² bouwden deze geen eigen sociale rechten (waaronder pensioenrechten) op. Het huidige wetsvoorstel strekt ertoe de prestaties als onthaalouder, geleverd voorafgaand aan 1 april 2003, in aanmerking te nemen als gelijkgestelde periode voor de pensioenopbouw.

Artikel 3 van het wetsvoorstel wijzigt daartoe artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, en vult dit aan met een gelijkgestelde periode voor onthaalouders die waren aangesloten bij een Dienst voor Onthaalouders vóór 1 april 2003. Artikel 2 wijzigt artikel 24bis van hetzelfde koninklijk besluit,³ en plafonneert het fictief loon voor deze gelijkgestelde periode.

De Koning wordt gemachtigd om deze bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen (artikel 5).

De regeling heeft uitwerking voor de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2019 ingaan (artikel 4).

¹ Aangezien het gaat om een wetsvoorstel wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikelen 4 tot 10 van de programmawet (II) van 24 december 2002; koninklijk besluit van 18 maart 2003 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en tot vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende de schadeloosstelling van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten ten gunste van de onthaalouders’.

³ Zie verder *sub* 3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Zoals bevestigd door de gemachtigde dient in artikel 2 van het wetsvoorstel de zinsnede “In artikel 20 van het koninklijk besluit van 21 december 1967” te worden vervangen door “In artikel 24*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967”.⁴

Gelet op hetgeen hieronder wordt opgemerkt *sub* 4, dient voorts in het ontworpen punt 10 van artikel 24*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 de verwijzing naar “artikel 34, § 1, V” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 34, § 1, W”.

Artikel 3

4. Onder a), dient de zinssnede “een punt V ingevoegd” te worden vervangen door “een punt W ingevoegd”.⁵

Onder b), dient in gelijke zin te worden verwezen naar “perioden vermeld in § 1, W” in de plaats van naar “perioden vermeld in § 1, V”.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het wetsvoorstel bepaalt dat de voorgestelde regeling van toepassing is “op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2019 ingaan”.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van wetsvoorstel DOC 54 3054/001, een eerdere versie. In dat voorstel zou de nieuwe berekening betrekking hebben op de pensioenen die het daaropvolgende jaar (2019) zouden ingaan. Het is niet de bedoeling dat we met dit wetsvoorstel de reeds ingegane pensioenen gaan wijzigen. Het is niet de bedoeling om dit wetsvoorstel te laten ingaan met een retroactieve werking omdat dit zeer complex is en ook voor moeilijkheden zorgt bij de berekening van de reeds opgebouwde rechten. Indien het wetsvoorstel dit jaar zou worden goedgekeurd, dan zouden de wijzigingen in het wetsvoorstel van toepassing zijn op pensioenen die ten vroegste ingaan op 1 januari 2023. Dit zal ook aangepast worden met een amendement, afhankelijk van de timing van de al dan niet goedkeuring van het voorstel.”

⁴ Ook de toelichting citeert onder de artikelsgewijze bespreking een verkeerd artikel, zijnde artikel 24 van het koninklijk besluit van 21 december 1967. Ook deze verwijzing dient te worden gecorrigeerd.

⁵ Een punt V werd reeds ingevoegd bij artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2021 ‘tot wijziging van artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, wat betreft de gelijkstelling van perioden van adoptieverlof en pleegouderverlof’.

Aldus blijkt het niet de bedoeling te zijn om aan de voorgestelde regeling terugwerkende kracht te verlenen.

Artikel 5

6. Artikel 5 van het wetsvoorstel luidt: “De Koning kan de bepalingen gewijzigd door de artikelen 2 en 3 opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.”

Er moet aan herinnerd worden dat de Koning hiermee enkel de formele toelating krijgt om dat onderdeel aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.

*

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de combler les lacunes dans la constitution de droits en matière de pension pour les accueillants en milieu familial qui ont effectué une partie de leurs prestations en tant qu'accueillant avant le 1^{er} avril 2003. Avant l'entrée en vigueur du statut social *sui generis* des accueillants, qui s'applique depuis le 1^{er} avril 2003 ², ces personnes ne constituaient pas de droits sociaux propres (parmi lesquels des droits de pension). La proposition de loi à l'examen tend à considérer les prestations effectuées en qualité d'accueillant avant le 1^{er} avril 2003 comme des périodes assimilées à l'égard de la constitution de droits en matière de pension.

L'article 3 de la proposition de loi modifie à cet effet l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', et le complète par une période assimilée pour les accueillants qui étaient affiliés à un Service d'accueillants avant le 1^{er} avril 2003. L'article 2 modifie l'article 24*bis* du même arrêté royal ³ et plafonne la rémunération fictive pour cette période assimilée.

Le Roi est habilité à abroger, compléter, modifier ou remplacer ces dispositions (article 5).

Le régime produit ses effets sur les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois le 1^{er} janvier 2019 au plus tôt (article 4).

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

² Articles 4 à 10 de la loi-programme (II) du 24 décembre 2002; arrêté royal du 18 mars 2003 'complétant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et fixant des dispositions particulières relatives à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles en faveur des gardiens et gardiennes d'enfants'.

³ Voir plus loin, observation 3.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Comme l'a confirmé le délégué, on remplacera, à l'article 2 de la proposition de loi, le segment de phrase « Dans l'article 20 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 » par « Dans l'article 24bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 »⁴.

En outre, compte tenu des observations formulées ci-après au point 4, on remplacera au 10 de l'article 24bis, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 la référence à « l'article 34 § 1^{er}, V » par une référence à « l'article 34, § 1^{er}, W ».

Article 3

4. Au a), on remplacera le segment de phrase « il est inséré un V » par « il est inséré un W »⁵.

Dans le même sens, le b) doit faire référence aux « périodes visées au § 1^{er}, W » et non aux « périodes visées au § 1^{er}, V ».

Article 4

5. L'article 4 de la proposition de loi prévoit que le régime en projet s'applique « aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois le 1^{er} janvier 2019 au plus tôt ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van wetsvoorstel DOC 54 3054/001, een eerdere versie. In dat voorstel zou de nieuwe berekening betrekking hebben op de pensioenen die het daaropvolgende jaar (2019) zouden ingaan. Het is niet de bedoeling dat we met dit wetsvoorstel de reeds ingegane pensioenen gaan wijzigen. Het is niet de bedoeling om dit wetsvoorstel te laten ingaan met een retroactieve werking omdat dit zeer complex is en ook voor moeilijkheden zorgt bij de berekening van de reeds opgebouwde rechten. Indien het wetsvoorstel dit jaar zou worden goedgekeurd, dan zouden de wijzigingen in het wetsvoorstel van toepassing zijn op pensioenen die ten vroegste ingaan op 1 januari 2023. Dit zal ook aangepast worden met een amendement, afhankelijk van de timing van de al dan niet goedkeuring van het voorstel ».

⁴ Les développements citent également, dans le commentaire des articles, un article erroné, à savoir l'article 24 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. On corrigera également cette référence.

⁵ Un V a déjà été inséré par l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 14 janvier 2021 'modifiant l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en ce qui concerne l'assimilation des périodes du congé d'adoption et du congé parental d'accueil'.

Il s'avère ainsi que l'intention n'est pas de conférer un effet rétroactif au régime proposé.

Article 5

6. L'article 5 de la proposition de loi s'énonce comme suit : « Le Roi peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions modifiées par les articles 2 et 3 ».

Il convient de rappeler que, ce faisant, seule une autorisation formelle est conférée au Roi en vue d'adapter ces dispositions, sans qu'il soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME