

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 avril 2020

PROPOSITION DE LOI

**portant des mesures exceptionnelles
en matière de pensions
dans le cadre de la pandémie COVID-19**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 67.264/1 DU 24 AVRIL 2020**

Voir:

Doc 55 **1159/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Bihet et Mme Galant.
002: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 april 2020

WETSVOORSTEL

**houdende dringende maatregelen
inzake pensioenen
in het kader van de COVID-19-pandemie**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 67.264/1 VAN 24 APRIL 2020**

Zie:

Doc 55 **1159/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Bihet en mevrouw Galant.
002: Amendementen.

02006

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

Le 17 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'portant des mesures exceptionnelles en matière de pensions dans le cadre de la pandémie COVID-19' (Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1159/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 23 avril 2020. La chambre était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh et Chantal Bamps, conseillers d'État, Michel Tison et Johan Put, assesseurs, et Wim Geurts, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht Steen, 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 Wilfried Van Vaerenbergh, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2020.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 par la circonstance que

“dit wetsvoorstel een materie [regelt] die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;”

et que

“dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie”.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La proposition de loi soumise pour avis vise un certain nombre de mesures à prendre dans le secteur des pensions,

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

Op 17 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende dringende maatregelen inzake pensioenen in het kader van de COVID-19-pandemie' (Parl.St. Kamer, 2019-2020, nr. 55-1159/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 23 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, Wilfried Van Vaerenbergh en Chantal Bamps, staatsraden, Michel Tison en Johan Put, assessoren, en Wim Geurts, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht Steen, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 24 april 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

“dit wetsvoorstel een materie [regelt] die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;”

en

“dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie”.

*

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 VOORSTEL

3. Het om advies voorgelegde voostel van wet strekt ertoe om een aantal maatregelen te treffen in de sector van

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

afin de réglementer le cumul d'une pension avec certains revenus, allocations de remplacement et indemnités perçus dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19, ainsi que l'imputation de ces revenus, allocations de remplacement et indemnités sur les ressources pour l'obtention d'une allocation dite sociale. Il n'est pas tenu compte de ces revenus, allocations de remplacement et indemnités pour régler le cumul ou pour l'imputation sur les ressources, pour autant qu'ils concernent la période du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020. Le Roi est toutefois habilité à prolonger cette période.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les articles 4 et 5 de la proposition énumèrent un certain nombre de prestations devant être considérées comme des revenus de remplacement (article 4) et un certain nombre d'indemnités (article 5) qui ne sont pas prises en compte pour la détermination du cumul avec une pension et l'imputation sur les ressources pour l'octroi d'une allocation sociale. L'énumération de ces allocations et indemnités doit se faire dans le respect du principe constitutionnel d'égalité. Il s'ensuit que des situations identiques ou comparables et les allocations ou indemnités y afférentes doivent en principe être traitées sur un pied d'égalité, à moins qu'une justification raisonnable permette une différence de traitement. Le Conseil d'État, section de législation, ne peut pas apporter de réponse définitive sur ce point en ce qui concerne la réglementation proposée, dès lors qu'il ne dispose pas de toutes les informations pertinentes pour donner une appréciation. Il appartient toutefois au législateur de respecter scrupuleusement ce principe constitutionnel lorsqu'il dresse la liste des allocations et indemnités à prendre en compte.

À ce propos, il convient cependant d'attirer l'attention sur une éventuelle ambiguïté de la réglementation proposée, en ce que l'article 5, § 1^{er}, 4^o, de la proposition vise "toute autre indemnité attribuée en vertu d'une disposition légale, décrétable ou réglementaire, à condition qu'elle soit octroyée en compensation d'une perte de revenus ou à titre d'indemnité pour des coûts supplémentaires dus au coronavirus COVID-19". On n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par "disposition réglementaire", et notamment si cette référence vise uniquement les dispositions adoptées par le Roi ou un gouvernement de région ou de communauté, ou bien également les dispositions qui émanent d'autres autorités disposant d'une compétence réglementaire, comme les pouvoirs subordonnés. Il convient de lever cette ambiguïté. En tout état de cause, cette notion doit être interprétée dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination précité.

5.1. La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1^{er} mars 2020. Il lui est dès lors conféré un effet rétroactif.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le

de pensioenen, teneinde de cumulatie met een pensioen te regelen van sommige inkomsten, vervangingsuitkeringen en vergoedingen verkregen in het kader van de strijd tegen het coronavirus-COVID-19, alsook de aanrekening van die inkomsten, vervangingsuitkeringen en vergoedingen op de bestaansmiddelen voor het verkrijgen van een zogenaamde bijstandsuitkering. Met die inkomsten, vervangingsuitkeringen en vergoedingen wordt geen rekening gehouden voor het regelen van de cumulatie of voor de aanrekening op de bestaansmiddelen, voor zover deze betrekking hebben op de periode vanaf 1 maart 2020 tot 30 juni 2020. De Koning wordt evenwel gemachtigd om die periode te verlengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De artikelen 4 en 5 van het voorstel bevatten een opsomming van een aantal als vervangingsinkomen te beschouwen uitkeringen (artikel 4) en een aantal vergoedingen (artikel 5) die niet in aanmerking worden genomen voor het vaststellen van de cumulatie met een pensioen en het aanrekenen op de bestaansmiddelen voor het toekennen van een bijstandsuitkering. Het oplijsten van die uitkeringen en vergoedingen dient te gebeuren met inachtneming van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Dit impliceert dat gelijke of vergelijkbare situaties en daarop betrekking hebbende uitkeringen of vergoedingen in beginsel gelijk moeten worden behandeld, tenzij een redelijke verantwoording voorhanden is voor een ongelijke behandeling. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan op dit punt met betrekking tot de voorgestelde regeling geen uitsluitend geven, aangezien zij niet over alle relevante gegevens beschikt om dit te kunnen beoordelen. Het staat evenwel aan de wetgever om dit grondwettelijk beginsel nauwgezet in acht te nemen bij het oplijsten van de in aanmerking te nemen uitkeringen en vergoedingen.

In dat verband dient wel de aandacht te worden gevestigd op een mogelijke onduidelijkheid in de voorgestelde regeling, waar deze in artikel 5, § 1, 4^o, van het voorstel "elke andere vergoeding toegekend krachtens een wettelijke, decretales of reglementaire bepaling, op voorwaarde dat zij toegekend werd als compensatie voor een verlies aan inkomsten of als een vergoeding voor bijkomende kosten te wijten aan het coronavirus COVID-19" vermeldt. Het is niet duidelijk wat moet worden begrepen onder "reglementaire bepaling", meer bepaald of die verwijzing enkel betrekking heeft op bepalingen aangenomen door de Koning of een gewest- of gemeenschapsregering, dan wel ook op bepalingen die uitgaan van andere overheden die over een reglementaire bevoegdheid beschikken, zoals ondergeschikte besturen. Die onduidelijkheid moet worden weggewerkt. De invulling van dat begrip dient in elk geval te gebeuren met inachtneming van voornoemd beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

5.1. De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang van 1 maart 2020. Er wordt bijgevolg terugwerkende kracht verleend aan de voorgestelde regeling.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de

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 général².

La section de législation estime qu'en l'espèce il existe un objectif d'intérêt général et que la rétroactivité est indispensable au regard de cet objectif. La rétroactivité peut dès lors être admise.

5.2. 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.

L'article 6, alinéa 2, de la proposition ne précise pas de quelle(s) durée(s) le Roi peut prolonger l'application des mesures. Il faut admettre que, par la disposition proposée, les auteurs souhaitent permettre une prolongation tant que la nécessité de la réglementation proposée est réelle. Il est recommandé de préciser ce point au cours des travaux préparatoires de la proposition.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le président,

Marnix VAN DAMME

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

De afdeling Wetgeving is van oordeel dat *in casu* een doelstelling van algemeen belang voorligt en dat de terugwerkende kracht in het licht van die doelstelling onontbeerlijk is. De terugwerkende kracht kan bijgevolg worden aanvaard.

5.2. 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.

Artikel 6, tweede lid, van het voorstel bepaalt niet met welke periode(n) de Koning de toepassing van de maatregelen kan verlengen. Aangenomen moet worden dat de indieners met de voorgestelde bepaling een verlenging willen mogelijk maken tot zolang de nood aan de voorgestelde regeling zich daadwerkelijk voordoet. Het verdient aanbeveling om dit laatste in de loop van de parlementaire behandeling van het voorstel te expliciteren.

De griffier,

Wim GEURTS

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME

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.

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.