



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.511/1
van 24 mei 2023

avis 73.511/1
du 24 mai 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2018 tot bepaling van de verdeling tussen rechthebbenden van de pensioenen en vergoedingen in het kader van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme, wat betreft de feitelijk samenwonenden'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2018 fixant la répartition des pensions et indemnités entre les ayants droit dans le cadre de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme, en ce qui concerne les cohabitants de fait'

Op 25 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2018 tot bepaling van de verdeling tussen rechthebbenden van de pensioenen en vergoedingen in het kader van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme, wat betreft de feitelijk samenwonenden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, 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 mei 2023.

*

Le 25 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2018 fixant la répartition des pensions et indemnités entre les ayants droit dans le cadre de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme, en ce qui concerne les cohabitants de fait’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, 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 mai 2023.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een rangorde uit te werken voor de verdeling van de pensioenen en vergoedingen bij overlijden ingevolge daden van terrorisme over meerdere feitelijk samenwonenden waarmee het slachtoffer gelijktijdig samenwoonde. Daartoe wordt een artikel 2/1 ingevoegd in het koninklijk besluit van 27 april 2018 ‘tot bepaling van de verdeling tussen rechthebbenden van de pensioenen en vergoedingen in het kader van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’ (artikel 1 van het ontwerp).

Aan de ontworpen regeling wordt terugwerkende kracht verleend tot 22 maart 2016 (artikel 2).¹

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017 ‘betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’. Dit artikel machtigt de Koning om te bepalen hoe de pensioenen en vergoedingen tussen de rechthebbenden worden verdeeld indien er meerdere rechthebbenden zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 22 maart 2016.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹ Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de inwerkingtreding op dezelfde datum van artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017.

4.2. Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“Il n’est actuellement pas possible d’octroyer une pension lorsqu’il y a plusieurs cohabitants de fait (par exemple à un frère/sœur/parents de la victime) uniquement sur la base de la loi précitée du 18 juillet 2017 alors que c’était l’intention du législateur dès l’origine. Le nouvel arrêté proposé le permet désormais. Vu que la loi précitée du 18 juillet 2017 autorise l’octroi d’une telle pension aux bénéficiaires y visés depuis le 22 mars 2016, il est donc logique, sur la base du principe d’égalité, de prévoir la rétroactivité de l’arrêté royal au moment de l’entrée en vigueur de la loi.

D’ailleurs, l’arrêté royal précité du 27 avril 2018 est lui-même entré en vigueur en date du 22 mars 2016.

Vu que le traitement des dossiers a été mis en suspens lorsqu’il y a plusieurs cohabitants de fait en concours (...), il est clair que le nouvel arrêté proposé ne portera aucunement atteinte aux situations acquises sous la législation actuelle. Au contraire, la rétroactivité de cet arrêté est même essentielle pour traiter les dossiers du passé qui sont toujours en suspens et donc également pour le bon fonctionnement de la Cellule Victimes civiles de la guerre et des Victimes d’actes de terrorisme du SFP.”

4.3. In zoverre het ontwerp ertoe strekt uitvoering te geven aan artikel 5, tweede lid, van de wet van 18 juli 2017, dat zelf uitwerking heeft met ingang van 22 maart 2016, kan worden aangenomen dat er een wettelijke grondslag bestaat voor de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit wordt gegeven.

Bovendien kan in het licht van de uiteenzetting van de gemachtigde worden aangenomen dat de ontworpen regeling retroactief een voordeel toekent en niet van aard is om aan verworven rechten te tornen doordat de behandeling van de betrokken dossiers geschorst was. Niettemin verdient het aanbeveling om het verslag aan de Koning te vervolledigen met een verantwoording van de in artikel 1 van het ontwerp met terugwerkende kracht bepaalde rangorde in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'établir un ordre de priorité pour la répartition des pensions et des indemnités en cas de décès dû à des actes de terrorisme, entre plusieurs cohabitants de fait avec lesquels la victime cohabitait simultanément. À cet effet, un article 2/1 est inséré dans l'arrêté royal du 27 avril 2018 'fixant la répartition des pensions et indemnités entre les ayants droit dans le cadre de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme' (article 1^{er} du projet).

Le régime en projet rétroagit au 22 mars 2016 (article 2) ¹.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme'. Cet article habilite le Roi à déterminer la manière dont les pensions et indemnités sont réparties entre les ayants droit s'il y a plusieurs ayants droit.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4.1. Aux termes de l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 22 mars 2016.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

¹ Ce faisant, on cherche à s'aligner sur l'entrée en vigueur à la même date de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017.

4.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Il n'est actuellement pas possible d'octroyer une pension lorsqu'il y a plusieurs cohabitants de fait (par exemple à un frère/sœur/parents de la victime) uniquement sur la base de la loi précitée du 18 juillet 2017 alors que c'était l'intention du législateur dès l'origine. Le nouvel arrêté proposé le permet désormais. Vu que la loi précitée du 18 juillet 2017 autorise l'octroi d'une telle pension aux bénéficiaires y visés depuis le 22 mars 2016, il est donc logique, sur la base du principe d'égalité, de prévoir la rétroactivité de l'arrêté royal au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

D'ailleurs, l'arrêté royal précité du 27 avril 2018 est lui-même entré en vigueur en date du 22 mars 2016.

Vu que le traitement des dossiers a été mis en suspens lorsqu'il y a plusieurs cohabitants de fait en concours (...), il est clair que le nouvel arrêté proposé ne portera aucunement atteinte aux situations acquises sous la législation actuelle. Au contraire, la rétroactivité de cet arrêté est même essentielle pour traiter les dossiers du passé qui sont toujours en suspens et donc également pour le bon fonctionnement de la Cellule Victimes civiles de la guerre et des Victimes d'actes de terrorisme du SFP. »

4.3. Dans la mesure où le projet vise à pourvoir à l'exécution de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2017, qui produit lui-même ses effets le 22 mars 2016, on peut admettre que la rétroactivité conférée à l'arrêté envisagé repose sur une base légale.

En outre, compte tenu de l'explication fournie par le délégué, il peut être admis que le régime en projet accorde rétroactivement un avantage et n'est pas de nature à porter atteinte à des droits acquis, du fait que l'examen des dossiers concernés a été suspendu. Il est néanmoins conseillé de compléter le rapport au Roi en justifiant, au regard du principe d'égalité, l'ordre de priorité fixé avec effet rétroactif par l'article 1^{er} du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME