

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 42.351/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2007 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 5, 6, 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact", heeft op 15 maart 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

\*  
\*      \*

#### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat verschillende maatregelen met het oog op het verhogen van de pensioenen voor werknemers en zelfstandigen, respectievelijk voor het jaar 2007 (hoofdstuk I van het ontwerp), het jaar 2008 (hoofdstuk II) en voor de jaren na 2008 (hoofdstuk III).

Voor het jaar 2007 bestaan die maatregelen uit de toekenning van een forfaitaire welvaartsbonus, de verhoging van sommige pensioenen met twee procent en de verhoging van het gewaarborgde minimumpensioen. Voor het jaar 2008 bestaan die maatregelen uit de toekenning van een forfaitaire welvaartsbonus en de verhoging van sommige pensioenen met twee procent. Voor de jaren na 2008, ten slotte, worden telkens op 1 september van het beschouwde jaar sommige pensioenen met twee procent verhoogd.

.../...

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de wetsbepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste, het tweede, het vierde en het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp <sup>1</sup>.

#### OVEREENSTEMMING MET HOGERE RECHTSNORMEN

Met de ontworpen maatregelen wordt een onderscheid gecreëerd tussen verschillende categorieën van pensioengerechtigden, al naar de ingangsdatum van het pensioen, de duur van de in aanmerking te nemen loopbaan of de ingangsdatum van het toegekende voordeel.

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dienen voor deze verschillen in behandeling telkens objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan.

De Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om het ontwerp vanuit dit oogpunt te beoordelen, mede erop gelet dat niet valt uit te sluiten dat de voorliggende maatregelen slechts een onderdeel vormen van een ruimer en in de tijd gespreid pakket maatregelen op het vlak van de aanpassing van de pensioenen, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten worden beoordeeld.

---

<sup>(1)</sup> Artikel 131*bis* van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef, vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp maar wordt er wel door gewijzigd (artikel 3 van het ontwerp), zodat in de aanhef terecht ook naar die wet wordt verwezen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Opschrift

Aangezien het ontwerp niet uitsluitend beoogt uitvoering te geven aan de artikelen 5, 6, 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, zoals in het opschrift wordt aangegeven, wordt voorgesteld het opschrift als volgt te stellen:

"Koninklijk besluit van ... tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden".

### Aanhef

Volgens het legistieke gebruik worden in de aanhef van een besluit eerst en in chronologische volgorde de rechtsgrond biedende wetten vermeld, waarbij tevens van elke wetsbepaling waaraan wordt gerefereerd alle nog van kracht zijnde wijzigingen worden aangegeven<sup>2</sup>. Vervolgens wordt gerefereerd aan de met het ontwerp te wijzigen teksten<sup>3</sup>. Tot slot wordt, eveneens in chronologische volgorde, melding gemaakt van de met betrekking tot de totstandkoming van het ontwerp na te leven vormvereisten.

Rekening houdende hiermee, dient de aanhef van het ontwerp te worden vervolledigd, inzonderheid wat betreft de wetshistoriek van de wetsbepalingen waaraan wordt gerefereerd, en bovendien te worden herschikt, inzonderheid vanuit het oogpunt van de chronologie van de vermelde wetten en nageleefde vormvereisten.

---

<sup>(2)</sup> Zo werden bijvoorbeeld de artikelen 5 en 72 van de wet van 23 december 2005 nog gewijzigd bij de wet van 27 december 2006.

<sup>(3)</sup> In het voorliggende ontwerp, de wet van 15 mei 1984.

### Bepalend gedeelte

1. In een doorlopende tekst worden munteenheden bij voorkeur voluit geschreven. Waar nodig dient de ISO-afkorting "EUR" bijgevolg te worden vervangen door het woord "euro".
2. Het ontwerp bevat tegelijk autonome en wijzigende bepalingen. Op het vlak van de interne verwijzingen dient er in dat opzicht voor gewaakt te worden dat, in het geval wordt verwezen naar een met een wijzigend artikel (of onderdeel ervan) ontworpen bepaling, niet wordt verwezen naar het wijzigende artikel (of onderdeel ervan) van het ontwerp, doch wel naar de vindplaats van de ontworpen bepaling <sup>4</sup>.
3. Aangezien de met het ontwerp ingevoerde forfaitaire welvaartsbonus enkel wordt toegekend in de jaren 2007 en 2008, verdient het geen aanbeveling te gewagen van een forfaitaire "jaarlijkse" welvaartsbonus. Teneinde elke verwarring op dat vlak uit te sluiten, wordt het woord "jaarlijks" best geschrapt in geheel het ontwerp waar het in die context wordt gebruikt. Ook in de artikelen 4, § 1, en 12 van het ontwerp, waar ook wordt gerefereerd aan een "jaarlijkse verhoging", dient het woord "jaarlijks" te worden geschrapt.
4. De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of de regeling die is opgenomen in de artikelen 2, § 2, 3, § 4, 4, § 3, 5, § 2, en 6, § 3, van het ontwerp voldoende transparant en volledig is en of, wat dit laatste betreft, bijvoorbeeld ook het geval wordt geregeld waarin de welvaartsaanpassing kleiner is dan de welvaartsbonus. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar geldt in dat geval de zogenaamde "bonusgarantie", doch dit valt niet meteen af te leiden uit de ontworpen bepalingen. In voorkomend geval zal het ontwerp op dit punt nog moeten worden aangevuld.

---

<sup>(4)</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 3, §§ 3 en 4, van het ontwerp waarin wordt verwezen naar § 1 en § 2, 2/, van hetzelfde artikel, terwijl moet worden verwezen naar de met laatstgenoemde onderdelen van artikel 3 te wijzigen wetsbepalingen.

Terugwerkende kracht

Luidens artikel 13 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met ingang van 1 januari 2007.

De afdeling wetgeving ziet niet meteen de relevantie van die datum, aangezien de eerste forfaitaire welvaartsbonus wordt toegekend "in de maand april 2007" (artikel 1, § 1, van het ontwerp) en de in het ontwerp voorziene welvaartsaanpassingen ten vroegste ingaan op 1 september 2007 (artikel 2, § 1, van het ontwerp).

Het verdient bijgevolg aanbeveling het ontwerp in werking te laten treden op 1 april 2007. Ook indien daardoor aan het ontwerp terugwerkende kracht zou worden verleend, is er geen probleem vanuit het oogpunt van de toelaatbaarheid ervan.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                     |
|----------|---------------------|---------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,       | kamervoorzitter,    |
|          | J. BAERT,           |                     |
|          | W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,        |
|          | M. RIGAUX,          | assessoren van de   |
|          | M. TISON,           | afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,         | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 42.351/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 19 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations", a donné le 15 mars 2007 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

\*

\*   \*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte différentes mesures visant à augmenter les pensions des travailleurs et indépendants, respectivement, pour l'année 2007 (chapitre I<sup>er</sup> du projet), l'année 2008 (chapitre II) et les années postérieures à 2008 (chapitre III).

Pour l'année 2007, ces mesures consistent en l'octroi d'un bonus forfaitaire de bien-être, en l'augmentation de certaines pensions de deux pour cent et en l'augmentation de la pension minimum garantie. Pour l'année 2008, ces mesures consistent en l'octroi d'un bonus forfaitaire de bien-être et en la majoration de certaines pensions de deux pour cent. Enfin, pour les années postérieures à 2008, certaines pensions sont augmentées de deux pour cent au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année considérée.

.../...

2. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions législatives visées aux premier, deuxième, quatrième et cinquième alinéas de son préambule <sup>1</sup>.

### CONFORMITÉ AUX NORMES SUPÉRIEURES

Les mesures en projet font une distinction entre différentes catégories de bénéficiaires de pension, selon la date de prise de cours de la pension, la durée de la carrière à prendre en considération ou la date d'effet de l'avantage octroyé.

Pour être conformes aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ces différences de traitement doivent chaque fois s'appuyer sur des motifs objectifs et raisonnablement admissibles.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas d'éléments suffisamment concrets pour émettre, sous cet angle, une appréciation sur le projet, compte tenu du fait, notamment, qu'il n'est pas exclu que les mesures à l'examen ne constituent, en matière d'adaptation des pensions, qu'un élément d'un ensemble de mesures plus larges et étalées dans le temps, de sorte qu'il est évident qu'en ce qui concerne sa conformité aux principes précités, le projet devrait être apprécié dans un contexte plus large.

---

<sup>(1)</sup> Si l'article 131*bis* de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, visé au troisième alinéa du préambule, ne procure aucun fondement juridique au projet, il est néanmoins modifié par celui-ci (article 3 du projet), de sorte que c'est à juste titre que le préambule se réfère également à cette loi.

## EXAMEN DU TEXTE

### Intitulé

Étant donné que, contrairement à ce qu'indique l'intitulé, le projet n'entend pas seulement pourvoir à l'exécution des articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal du ... portant augmentation de certaines pensions et accordant un bonus de bien-être à certains bénéficiaires de pension".

### Préambule

Conformément à l'usage en légistique, le préambule d'un arrêté mentionne en premier lieu, dans l'ordre chronologique, les lois qui lui procurent son fondement juridique et indique, en outre, toutes les modifications encore en vigueur qui ont été apportées à chaque disposition législative visée <sup>2</sup>. Il se réfère ensuite aux textes que le projet entend modifier <sup>3</sup>. Enfin, il mentionne, également dans l'ordre chronologique, les formalités à accomplir en vue de l'élaboration du projet.

Compte tenu de ce qui précède, on complétera le préambule du projet, notamment en ce qui concerne l'historique des dispositions législatives visées et, en outre, on le réagencera, notamment du point de vue de la chronologie des lois mentionnées et des formalités accomplies.

---

<sup>(2)</sup> Ainsi, par exemple, les articles 5 et 72 de la loi du 23 décembre 2005 ont été modifiés par la loi du 27 décembre 2006.

<sup>(3)</sup> Dans le projet à l'examen, la loi du 15 mai 1984.

### Dispositif

1. Dans un texte continu, il est préférable d'écrire les unités monétaires en toutes lettres. En conséquence, il y a lieu, lorsque cela s'impose, de remplacer le code ISO "EUR" par le mot "euros".
2. Le projet comporte à la fois des dispositions autonomes et modificatives. En ce qui concerne les références internes, il faut veiller à cet égard, lorsqu'il est fait référence à une disposition qu'un article (ou un de ses éléments) entend modifier, à ne pas se référer à l'article modificatif (ou à un de ses éléments) du projet, mais à la source de la disposition en projet <sup>4</sup>.
3. Étant donné que le bonus forfaitaire de bien-être instauré par le projet n'est accordé qu'au cours des années 2007 et 2008, il n'est pas recommandé de faire état d'un bonus forfaitaire de bien-être "annuel". Pour éviter toute confusion à cet égard, mieux vaudrait supprimer le mot "annuel" de l'ensemble du projet, lorsqu'il est utilisé dans ce contexte. Dans les articles 4, § 1<sup>er</sup>, et 12 du projet, qui font aussi mention d'une "augmentation annuelle", on supprimera également le mot "annuelle".
4. Les auteurs du projet devront veiller à ce que les règles inscrites dans les articles 2, § 2, 3, § 4, 4, § 3, 5, § 2, et 6, § 3, du projet soient suffisamment transparentes et complètes, et ils devront vérifier si, sur ce dernier point, le projet règle aussi, par exemple, le cas où l'adaptation au bien-être serait inférieure au bonus de bien-être. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, c'est la "garantie de bonus" qui s'applique dans ce cas, mais cela ne ressort pas directement des dispositions en projet. Le cas échéant, il faudra encore compléter le projet sur ce point.

---

<sup>(4)</sup> Voir, par exemple, l'article 3, §§ 3 et 4, du projet, qui font référence au § 1<sup>er</sup> et au § 2, 2/, du même article, alors qu'il y a lieu de se référer aux dispositions législatives que ces derniers éléments de l'article 3 entendent modifier.

Effet rétroactif

Selon l'article 13 du projet, la réglementation en projet produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La section de législation n'aperçoit pas d'emblée la pertinence de cette date, puisque le premier bonus forfaitaire de bien-être est accordé "au mois d'avril 2007" (article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du projet) et que les adaptations au bien-être prévues dans le projet prennent cours au plus tôt le 1<sup>er</sup> septembre 2007 (article 2, § 1<sup>er</sup>, du projet).

Il est recommandé dès lors de faire entrer en vigueur le projet le 1<sup>er</sup> avril 2007. Même si cette date devait avoir pour effet de faire rétroagir le projet, aucun problème ne se poserait du point de vue de l'admissibilité de la rétroactivité.

-----

La chambre était composée de

|           |                                  |                                             |
|-----------|----------------------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,                    | président de chambre,                       |
|           | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                         |
|           | M. RIGAUX,<br>M. TISON,          | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | A. BECKERS,                      | greffier.                                   |

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME