

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.801/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2012 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2010 tot uitvoering, wat de Rijksdienst voor pensioenen betreft, van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 tot uitvoering van Titel III, hoofdstuk II van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’, heeft het volgende advies gegeven:

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 brengt wijzigingen aan in de wijze waarop de Rijksdienst voor Pensioenen aan de toekomstige gepensioneerde een loopbaanoverzicht en een raming van de opgebouwde en nog op te bouwen persoonlijke pensioenrechten bezorgt. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 19 juli 2010 ‘tot uitvoering, wat de Rijksdienst voor Pensioenen betreft, van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 tot uitvoering van Titel III, hoofdstuk II van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’ gewijzigd. Het loopbaanoverzicht, waarvan de mededeling thans reeds in dat besluit wordt geregeld, wordt voortaan via elektronische weg “afgeleverd” in plaats van “ter beschikking gesteld”. Op uitdrukkelijk verzoek van de betrokkenen wordt het loopbaanoverzicht wel nog minstens om de vijf jaar per post meegedeeld (artikel 1 van het ontwerp). Een vergelijkbare regeling wordt in dat besluit ingevoerd voor de mededeling van een raming van de opgebouwde en nog op te bouwen persoonlijke pensioenrechten. De mededeling van een raming gebeurt in beginsel via elektronische weg, maar in bepaalde gevallen wordt nog voorzien in een mededeling per brief (artikel 2). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 oktober 2012 (artikel 3).

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef.

3.2. Wat evenwel de verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 ‘tot uitvoering van Titel III, hoofdstuk II van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’ betreft, is het niet op het eerste gezicht duidelijk in welke mate dat artikel rechtsgrond vormt voor het ontwerp. Wellicht is het zo dat het ontworpen artikel 1/1, eerste lid¹, van het koninklijk besluit van 19 juli 2010 ook de ambtshalve mededeling van een raming op andere leeftijden dan de leeftijd van 55 jaar beoogt, dat bijgevolg in die mate wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid van genoemd artikel 7, § 1, waarvoor in het tweede lid van die paragraaf rechtsgrond wordt gevonden. Indien dat

¹ In de Nederlandse tekst moet het paragraafteken worden weggelaten.

overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, verdient het wel aanbeveling dit aspect van de regeling beter tot uitdrukking te brengen in de ontworpen tekst.² Zo dat niet het geval is, verdient het evenzeer aanbeveling de ontworpen regeling op dit punt te verduidelijken en dient bovendien de verwijzing naar artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 uit het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ zijn de ontwerpen van koninklijk besluit onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van een effectbeoordeling. De enige gevallen waarin dat voorafgaande onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997). Een dergelijk besluit lijkt, volgens de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, nog niet te zijn genomen.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp het voorwerp dient uit te maken van het genoemde onderzoek, wat niet het geval lijkt te zijn geweest.

Indien dat uit het voorafgaande onderzoek zou voortvloeien, dient overeenkomstig artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997 bovendien een effectbeoordeling in de zin van dat artikel plaats te vinden.

Mocht het ontwerp nog worden gewijzigd ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste, dienen de betrokken wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

² Vergelijk met het nieuw ontworpen artikel 1, eerste lid, van hetzelfde besluit, waarin uitdrukkelijk sprake is van een mededeling “ongeacht hun leeftijd”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook al opmerkte in advies 48.285/1 van 27 mei 2010, over het ontwerp dat later het koninklijk besluit van 19 juli 2010 is geworden, is het niet geheel duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 26 april 2007 ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 tot uitvoering van Titel III, hoofdstuk II van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’, die “onverminderd” blijft gelden, en waarom niet wordt geopteerd voor een integratie van de thans ontworpen regeling in dat besluit. In dat verband heeft de gemachtigde thans volgende toelichting verstrekt:

“La précédente remarque d’insérer le contenu du projet dans l’arrêté royal du 27 avril 2007 n’a pas été suivie pour les motifs ci-après.

En effet, l’article 9 de l’arrêté royal du 12 juin 2006 impose aux institutions de délivrer d’office un aperçu de carrière à l’âge de 55 ans. L’arrêté du 27 avril 2007, qui règle les modalités de la demande d’aperçu de carrière et d’estimation, concerne les 3 régimes de pension et n’est pas spécifique à l’ONP.

Par ailleurs, cet article 9 de l’arrêté royal du 12 juin 2006 permet au Roi de modifier l’âge de 55 ans, de le compléter d’autres âges et, en outre, de le différencier selon le régime de pension, ce que l’ONP a fait par le premier projet d’arrêté royal devenu l’arrêté royal actuel du 19 juillet 2010 (mise à disposition de l’aperçu de carrière quel que soit l’âge de l’intéressé).

Le même raisonnement s’impose dans le cadre du présent projet d’arrêté royal, et plus spécifiquement pour l’estimation des droits. Les dispositions de l’arrêté royal du 12.6.2006 définissent les obligations imposées aux 3 organismes ; le présent arrêté ne détaille que la manière dont l’ONP entend mettre en oeuvre, pour le travailleur salarié, celles relatives à la délivrance de l’aperçu de carrière et de l’estimation de pension.”

Spijts deze toelichting kan de afdeling Wetgeving niet anders dan vaststellen dat het verspreid liggen over verschillende regelgevende teksten van de regeling betreffende de mededeling (ambtshalve of op aanvraag) aan de toekomstige gepensioneerde van een loopbaanoverzicht en een raming van de pensioenrechten, de toegankelijkheid en de transparantie van die regeling in elk geval niet ten goede komt.

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2010 is het niet duidelijk wanneer en op welke wijze de Rijksdienst voor Pensioenen het loopbaanoverzicht, “ongeacht hun leeftijd”, ambtshalve aan de toekomstige gepensioneerde “aflevert”.³ De ontworpen regeling dient wat dat betreft te worden aangevuld.

Artikel 2

7. Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp (opmerking 3.2), geldt opmerking 6 *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 1/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2010.

³ Vergelijk met de regeling voor de schriftelijke mededeling, waarin sprake is van een mededeling “ten minste om de vijf jaar” (ontworpen artikel 1, tweede lid).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

W. VAN VAERENBERGH

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.801/1/V
DU 16 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Pensions, le 23 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2010 portant exécution, en ce qui concerne l'Office national des Pensions, de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations', a donné l'avis suivant :

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 de modifier la manière dont l'Office national des pensions envoie au futur pensionné un aperçu de carrière et une estimation des droits de pension personnels constitués et devant encore être constitués. À cet effet, il modifie l'arrêté royal du 19 juillet 2010 'portant exécution, en ce qui concerne l'Office national des Pensions, de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations'. L'aperçu de carrière, dont la communication est déjà réglée actuellement par cet arrêté, est désormais « délivré » plutôt que « mis à disposition » par voie électronique. À la demande expresse des intéressés, l'aperçu de carrière sera néanmoins encore communiqué par voie postale au moins tous les cinq ans (article 1^{er} du projet). Une règle comparable est insérée dans cet arrêté pour la communication d'une estimation des droits de pension personnels constitués et devant encore être constitués. La communication de l'estimation se fait en principe par voie électronique, mais dans certains cas il est encore prévu de la communiquer par la poste (article 2). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} octobre 2012 (article 3).

3.1. En principe, le fondement juridique du projet est procuré par les dispositions visées dans les premier et deuxième alinéas du préambule.

3.2. En ce qui concerne toutefois la référence à l'article 7 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 'portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre générations', faite au deuxième alinéa du préambule, on n'aperçoit pas de prime abord dans quelle mesure cet article procurerait un fondement juridique au projet. Sans doute l'article 1/1, alinéa 1^{er} ¹, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2010 vise-t-il également la communication d'office d'une estimation à d'autres âges que l'âge de 55 ans, que, dans cette mesure, il déroge dès lors à l'alinéa 1^{er} de l'article 7, § 1^{er}, précité, pour lequel un fondement juridique est trouvé à l'alinéa 2 de ce paragraphe. Si telle est l'intention de l'auteur du projet, il

¹ Dans le texte néerlandais, on omettra le signe du paragraphe.

est néanmoins recommandé de mieux traduire cet aspect de la règle dans le texte en projet ². Si tel n'est pas le cas, il est tout aussi recommandé de préciser la règle en projet sur ce point et, en outre, de distraire la référence à l'article 7 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 qui est faite au deuxième alinéa du préambule.

FORMALITÉS

4. En vertu de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', les projets d'arrêté royal font l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable. Les seuls cas dans lesquels cet examen préalable ne doit pas être effectué sont ceux déterminés dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997). Dans l'état actuel des textes publiés au Moniteur belge, un arrêté de l'espèce ne paraît pas encore avoir été pris.

Il résulte de ce qui précède que le projet doit encore faire l'objet de l'examen susvisé, ce qui ne paraît pas avoir été le cas.

Si l'examen préalable en révèle la nécessité, une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi du 5 mai 1997 devra en outre être effectuée.

Si des modifications devaient encore être apportées au projet consécutivement à l'accomplissement de cette formalité, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans l'avis 48.285/1 du 27 mai 2010 sur le projet devenu ultérieurement l'arrêté royal du 19 juillet 2010, on n'aperçoit pas très bien comment le dispositif en projet doit s'accorder avec le régime inscrit dans l'arrêté royal du 26 avril 2007 'portant exécution de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre les générations', qui demeure applicable « sans préjudice », ni pourquoi on n'a pas choisi

² Comparer avec le nouvel article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du même arrêté, qui fait expressément mention d'une communication « quel que soit leur âge ».

d'intégrer le dispositif actuellement en projet dans cet arrêté. À cet égard, le délégué a apporté les éclaircissements suivants :

« La précédente remarque d'insérer le contenu du projet dans l'arrêté royal du 27 avril 2007 n'a pas été suivie pour les motifs ci-après.

En effet, l'article 9 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 impose aux institutions de délivrer d'office un aperçu de carrière à l'âge de 55 ans. L'arrêté du 27 avril 2007, qui règle les modalités de la demande d'aperçu de carrière et d'estimation, concerne les 3 régimes de pension et n'est pas spécifique à l'ONP.

Par ailleurs, cet article 9 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 permet au Roi de modifier l'âge de 55 ans, de le compléter d'autres âges et, en outre, de le différencier selon le régime de pension, ce que l'ONP a fait par le premier projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal actuel du 19 juillet 2010 (mise à disposition de l'aperçu de carrière quel que soit l'âge de l'intéressé).

Le même raisonnement s'impose dans le cadre du présent projet d'arrêté royal, et plus spécifiquement pour l'estimation des droits. Les dispositions de l'arrêté royal du 12.6.2006 définissent les obligations imposées aux 3 organismes ; le présent arrêté ne détaille que la manière dont l'ONP entend mettre en œuvre, pour le travailleur salarié, celles relatives à la délivrance de l'aperçu de carrière et de l'estimation de pension ».

Malgré ces précisions, la section de législation ne peut que constater qu'en tout état de cause la dispersion, dans divers textes réglementaires, des règles concernant la communication (d'office ou à la demande) d'un aperçu de carrière et d'une estimation des droits de pension au futur pensionné ne contribue ni à l'accessibilité ni à la lisibilité de celles-ci.

Article 1^{er}

6. À l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2010, on n'aperçoit pas quand et comment l'Office national des pensions « délivre » d'office l'aperçu de carrière aux futurs pensionnés, « quel que soit leur âge »³. On complétera la règle en projet à cet égard.

³ Comparer avec la règle concernant la communication écrite qui fait mention d'une communication « au moins tous les cinq ans » (article 1^{er}, alinéa 2, en projet).

Article 2

7. Sans préjudice de l'observation concernant le fondement juridique de l'article 2 du projet formulée ci-dessus (observation 3.2), l'observation 6 vaut également, moyennant les adaptations nécessaires, pour l'article 1/1, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2010.

La chambre était composée de

Messieurs	W. VAN VAERENBERGH,	conseiller d'État, président,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	S. DE TAEYE,	
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur W. PAS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

W. GEURTS

W. VAN VAERENBERGH