



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.749/1
van 23 januari 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse reglementaire
bepalingen betreffende de
cumulatie van een pensioen in
de werknemersregeling met
beroepsinkomsten of met
sociale vergoedingen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.749/1
du 23 janvier 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions réglementaires
relatives au cumul d'une
pension dans le régime des
travailleurs salariés avec des
revenus professionnels ou des
prestations sociales'

Op 16 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse reglementaire bepalingen betreffende de cumulatie van een pensioen in de werknemersregeling met beroepsinkomsten of met sociale vergoedingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2013.

*

Le 16 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant diverses dispositions réglementaires relatives au cumul d'une pension dans le régime des travailleurs salariés avec des revenus professionnels ou des prestations sociales’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 janvier 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Het advies wordt met hoogdringendheid gevraagd. In het regeerakkoord is immers opgenomen dat de genomen maatregelen van kracht worden in 2013. De verhogingen van de grensbedragen in het kader van toegelaten beroepsactiviteit en het onbeperkt bijverdienen zijn van kracht vanaf januari 2013. Bij de begrotingsopmaak 2013 werden hiervoor de nodige middelen voorzien. Het is belangrijk dat de burger zo snel mogelijk zekerheid heeft met betrekking tot deze materie en dat de programma's van de pensioeninstellingen aangepast kunnen worden aan de wijzigende regelgeving.”

*

2. 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 moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden en de beperkingen waaronder in het pensioenstelsel voor werknemers cumulatie mogelijk is van pensioenen met beroepsinkomsten of sociale vergoedingen. Daartoe worden met ingang van 1 januari 2013 verschillende wijzigingen aangebracht in bepalingen van vooral hoofdstuk X, “Betalingsvoorwaarden”, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

4. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 25, 31 en 39 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. In het eerste lid van de aanhef moet melding worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde wijzigingen die in het verleden werden aangebracht in de rechtsgrond biedende bepalingen. Men redigere het betrokken lid daartoe als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, artikel 25, gewijzigd bij de wet van 10 februari 1981 en de koninklijke besluiten van 23 december 1996 en 21 januari 2003, artikel 31, gewijzigd bij de wetten van 27 juli 1971 en 28 maart 1973, het koninklijk besluit nr. 415 van 16 juli 1986, het koninklijk besluit van 19 maart 1990 en de wet van 25 januari 1999, en artikel 39, vervangen bij de wet van 26 juni 1992 en gewijzigd bij de wetten van 30 december 1992, 6 april 1995 en 11 juli 2005;”.

6. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 29 april 1981 ‘tot uitvoering van de artikelen 10 en 25 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’. De ontworpen regeling strekt niet tot het wijzigen van het voornoemde koninklijk besluit, noch strekt dat besluit de ontworpen regeling tot rechtsgrond. Een verwijzing naar dat koninklijk besluit in de aanhef van het ontwerp is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp. Het derde lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

7. Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten valt niet af te leiden dat het ontwerp om advies aan de Nationale Arbeidsraad is voorgelegd. Het vijfde lid van de aanhef dient te vervallen indien het betrokken advies effectief niet werd ingewonnen.

8. In de aanhef moet een lid worden opgenomen dat luidt:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is;”.

9. Uit het achtste lid van de aanhef blijkt niet dat de afdeling Wetgeving met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een spoedeisend advies is verzocht. Bovendien wordt, in weerwil van artikel 84, § 1, tweede lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten, de motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet in de aanhef vermeld, wat dient te worden verholpen.

Het huidige achtste lid van de aanhef dient derhalve door de volgende twee leden te worden vervangen:

“Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat in het regeerakkoord immers is opgenomen dat de genomen maatregelen van kracht worden in 2013. De verhogingen van de grensbedragen in het kader van toegelaten beroepsactiviteit en het onbeperkt bijverdienen zijn van kracht vanaf januari 2013. Bij de begrotingsopmaak 2013

werden hiervoor de nodige middelen voorzien. Het is belangrijk dat de burger zo snel mogelijk zekerheid heeft met betrekking tot deze materie en dat de programma's van de pensioeninstellingen aangepast kunnen worden aan de wijzigende regelgeving;

Gelet op advies 52.749/1 van de Raad van State, gegeven op 22 januari 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Algemene opmerking

10. Het ontwerp bevat diverse bepalingen waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van onder meer de leeftijd, de duur van de beroepsloopbaan, de in aanmerking te nemen inkomensgrens, de aard van de beroepsactiviteit en de opbouw van de pensioenrechten.

Dergelijk verschil in behandeling dient uiteraard gewettigd te kunnen worden in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals die zijn vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Ook al kan op het eerste gezicht worden aangenomen dat het verschil in behandeling van categorieën van gepensioneerden, dat uit de betrokken bepalingen van het ontwerp volgt, telkens voldoende te verantwoorden valt in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, verdient het niettemin aanbeveling, teneinde daar geen twijfel over te laten bestaan en ter wille van de duidelijkheid, om die verantwoording ook in het verslag aan de Koning weer te geven.

Wat specifiek het bepaalde in het ontworpen artikel 64, § 4, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 (artikel 2 van het ontwerp) betreft, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet onmiddellijk een verantwoording voor het gegeven dat een gepensioneerde die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, maar geen beroepsloopbaan van 42 jaar kan laten gelden op het ogenblik van zijn oppensioenstelling, over minder mogelijkheden op het vlak van cumulatie zou moeten beschikken dan een persoon die 65 jaar of ouder is, maar die wel een beroepsloopbaan van 42 jaar kan laten gelden. Dat – zoals verklaard door de gemachtigde – het aldus gemaakte onderscheid een gunstmaatregel zou inhouden voor wie een langere beroepsloopbaan kan laten gelden – en dus in het verleden meer zou hebben bijgedragen tot het pensioenstelsel der werknemers –, vermag niet een voldoende verantwoording te bieden voor dat

onderscheid, temeer daar niet goed valt in te zien op welke wijze die verantwoording kan worden ingepast in de algemene context van de ontworpen regeling waaraan blijkens het verslag aan de Koning enerzijds en het DOEB quick scan formulier anderzijds toch de bedoeling ten grondslag ligt om respectievelijk “werken en pensioen genieten” aan te moedigen en “ervoor [te zorgen] dat mensen die met een lager pensioen moeten rondkomen, hun inkomen gemakkelijker via arbeid kunnen verhogen.” De steller van het ontwerp zal bijgevolg, wat dit onderdeel van de regeling betreft, in een deugdelijker verantwoording voor het betrokken onderscheid moeten voorzien en, zoals hiervoor reeds is aanbevolen, het verslag aan de Koning met het oog daarop aanvullen. Indien zou blijken dat geen andere, meer deugdelijke, motieven voorhanden zijn om dit onderscheid te verantwoorden, zal dit onderdeel van de ontworpen regeling in het licht van het voorgaande moeten worden herzien.

Artikel 2

11. In het ontworpen artikel 64, § 7, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 wordt in de schorsing voorzien van het pensioen voor het gecontroleerde jaar en de daaropvolgende jaren tot zolang de pensioengerechtigde of de echtgenoot de in die bepaling beoogde inlichtingen niet verstrekt aan de Rijksdienst voor pensioenen. Dergelijke bepaling leent zich niet tot een retroactieve toepassing. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de redactie van artikel 10 dat de inwerkingtreding van het ontworpen besluit regelt.

12. In het ontworpen artikel 64, § 8, eerste lid, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“zullen deze bedragen op 1 januari van elk jaar aangepast worden”) en de Franse tekst (“ces montants sont adaptés chaque année”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 6

13. Het is niet duidelijk welke bepalingen precies worden bedoeld met de zinsnede “de bepalingen van die artikelen” in het ontworpen artikel 64^{sexies} van het koninklijk besluit van 21 december 1967.

Door de gemachtigde werd verduidelijkt dat ermee wordt beoogd te verwijzen naar de bepalingen van het artikel in het voornoemde koninklijk besluit dat aan artikel 64^{sexies} voorafgaat. De desbetreffende zinsnede in de laatstgenoemde bepaling moet derhalve worden vervangen door de woorden “de bepalingen van artikel 64^{quinquies}”.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 de la demande d'avis est motivée comme suit :

« Het advies wordt met hoogdringendheid gevraagd. In het regeerakkoord is immers opgenomen dat de genomen maatregelen van kracht worden in 2013. De verhogingen van de grensbedragen in het kader van toegelaten beroepsactiviteit en het onbeperkt bijverdienen zijn van kracht vanaf januari 2013. Bij de begrotingsopmaak 2013 werden hiervoor de nodige middelen voorzien. Het is belangrijk dat de burger zo snel mogelijk zekerheid heeft met betrekking tot deze materie en dat de programma's van de pensioeninstellingen aangepast kunnen worden aan de wijzigende regelgeving ».

*

2. 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 dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à apporter diverses modifications aux conditions et aux limitations permettant le cumul d'une pension dans le régime des travailleurs salariés avec des revenus professionnels ou des prestations sociales. À cette fin, plusieurs modifications sont apportées, avec effet au 1^{er} janvier 2013, principalement aux dispositions du chapitre X, « Des conditions de paiement », de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

4. On peut considérer que les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 25, 31 et 39 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', auxquels fait référence le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Le premier alinéa du préambule doit faire mention de toutes les modifications encore en vigueur qui ont été apportées dans le passé aux dispositions procurant le fondement juridique. Cet alinéa sera dès lors rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, l'article 25, modifié par la loi du 10 février 1981 et les arrêtés royaux des 23 décembre 1996 et 21 janvier 2003, l'article 31, modifié par les lois des 27 juillet 1971 et 28 mars 1973, l'arrêté royal n° 415 du 16 juillet 1986, l'arrêté royal du 19 mars 1990 et la loi du 25 janvier 1999, et l'article 39, remplacé par la loi du 26 juin 1992 et modifié par les lois des 30 décembre 1992, 6 avril 1995 et 11 juillet 2005; ».

6. Le troisième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 29 avril 1981 'portant exécution des articles 10 et 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'. Cet arrêté royal n'est pas modifié par les dispositions en projet et ne procure pas davantage de fondement juridique à celles-ci. Une référence à cet arrêté royal dans le préambule du projet n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de celui-ci. Le troisième alinéa sera dès lors omis du préambule.

7. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État que le projet a été soumis pour avis au Conseil national du travail. S'il se confirme que cet avis n'a pas été recueilli, le cinquième alinéa du préambule sera omis.

8. Le préambule sera complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise; ».

9. Il ne ressort pas du huitième alinéa du préambule que la section de législation du Conseil d'État a été invitée à donner un avis urgent en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En outre, en dépit de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées précitées, le préambule ne fait pas mention de la motivation de l'urgence de la demande d'avis, ce à quoi il convient de remédier.

L'actuel huitième alinéa du préambule sera dès lors remplacé par les deux alinéas suivants :

« Vu l'urgence, motivée par la circonstance que l'accord de gouvernement prévoit en effet que les mesures adoptées s'appliquent en 2013. Le relèvement des plafonds dans le cadre d'activités professionnelles autorisées et l'acquisition sans restriction de revenus supplémentaires s'appliquent à partir de janvier 2013. Les moyens nécessaires à cet effet ont été prévus lors de l'établissement du budget 2013. Il importe que le citoyen soit fixé aussi rapidement que possible sur cette matière et que les programmes des institutions de pension puissent être adaptés aux modifications de la réglementation ;

Vu l'avis 52.749/1 du Conseil d'État, donné le 22 janvier 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Observation générale

10. Le projet comporte diverses dispositions qui opèrent une distinction entre des catégories de pensionnés, notamment sur la base de l'âge, de la durée de la carrière professionnelle, du plafond des revenus à prendre en considération, de la nature de l'activité professionnelle et de la constitution des droits à la pension.

Pareille différence de traitement doit évidemment pouvoir être justifiée au regard des principes d'égalité et de non-discrimination que consacrent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Bien qu'on puisse considérer à première vue que la différence de traitement des catégories de pensionnés qui résulte des dispositions concernées du projet peut chaque fois être suffisamment justifiée au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, il est cependant recommandé, pour écarter toute incertitude à cet égard et dans un souci de clarté, de faire également mention de cette justification dans le rapport au Roi.

En ce qui concerne spécifiquement l'article 64, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (article 2 du projet), le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas immédiatement comment justifier le fait qu'un pensionné qui a atteint l'âge de 65 ans, mais ne peut pas faire valoir une carrière professionnelle de 42 ans au moment de sa mise à la retraite, devrait disposer de moins de possibilités en matière de cumul qu'une personne âgée de 65 ans ou plus, mais qui peut, quant à elle, faire valoir une carrière professionnelle de 42 ans. Le fait que – comme l'a déclaré le délégué – la différence ainsi opérée viserait à favoriser les personnes qui peuvent faire valoir une carrière professionnelle plus longue – et auraient donc plus largement contribué au régime de pension des travailleurs salariés dans le passé –, n'est pas de nature à justifier de manière suffisante cette différence, d'autant qu'il n'est pas aisé de déterminer de quelle manière cette justification peut s'inscrire dans le contexte général des dispositions en projet dont l'objectif, selon le rapport au Roi, d'une part, et le formulaire quick scan EIDDD, d'autre part, serait de toute façon, respectivement, d'encourager « le travail et le bénéfice de la pension » et « de [permettre] aux personnes disposant d'une pension plus faible d'arrondir plus facilement les fins de mois en travaillant ». En ce qui concerne cet élément de la réglementation, l'auteur du projet devra par conséquent prévoir une justification plus adéquate pour la différence concernée et, comme indiqué ci-dessus, compléter le rapport au Roi à cet effet. S'il s'avérait que cette différence ne peut pas être justifiée par d'autres motifs, plus adéquats, il faudrait revoir cet élément de la réglementation en projet à la lumière de ce qui précède.

Article 2

11. L'article 64, § 7, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 prévoit la suspension de la pension pour l'année contrôlée et les années qui suivent aussi longtemps que le pensionné ou le conjoint ne communique pas les informations visées dans cette disposition à l'Office national des pensions. Une telle disposition ne se prête pas à une application rétroactive. Il faut en tenir compte pour la rédaction de l'article 10 qui règle l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

12. Les textes français (« ces montants sont adaptés chaque année ») et néerlandais (« zullen deze bedragen op 1 januari van elk jaar aangepast worden ») de l'article 64, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, présentent une discordance. Elle doit être éliminée.

Article 6

13. Dans l'article 64*sexies*, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, on n'aperçoit pas quelles dispositions vise précisément le membre de phrase « les dispositions de ces articles ».

Le délégué a précisé que l'on entend ainsi viser les dispositions de l'article qui précède l'article 64*sexies* dans l'arrêté royal précité. Le membre de phrase concerné de la dernière disposition citée sera par conséquent remplacé par les mots « les dispositions de l'article 64*quinqies* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME