



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.231/1
van 30 april 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot aanpassing aan de
welvaart van bepaalde
pensioenen in de regeling voor
werknemers'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.231/1
du 30 avril 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'portant adaptation au
bien-être de certaines
pensions dans le régime des
travailleurs salariés'

Op 23 april 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 aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 30 april 2013.

*

Le 23 avril 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 'portant adaptation au bien-être de certaines pensions dans le régime des travailleurs salariés'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 avril 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 30 avril 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 stemt de motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag die in deze laatste is weergegeven¹ tekstueel niet overeen met die welke in de aanhef van het ontwerp voorkomt en die luidt:

“Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de verhoging van bepaalde uitkeringen uitbetaald door de Rijksdienst voor Pensioenen;

Dat de bepalingen van artikel 56 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, die gewijzigd zullen worden door artikel 6, 1° van voorliggend besluit, een verhoging van het vakantiegeld en de aanvullende toeslag voorzien vanaf mei 2013;

Dat het loonplafond voor de jaren na 2012 verhoogd wordt en dat voor de pensioenen met ingangsdatum vanaf 2014 het onderzoek reeds bezig is;

Dat bovendien de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in hun gezamenlijk advies nr. 1.840/ CRB 2013- 0441 DEF CCR 10 van 28 maart 2013 hebben aangegeven dat een snelle implementatie van de voorliggende maatregelen in wetgevende en reglementaire teksten noodzakelijk is opdat de betrokken administraties en uitvoeringsinstellingen tegen de voorziene data van inwerkingtreding de nodige administratieve en praktische schikkingen zouden kunnen treffen, zoals bijvoorbeeld door een aanpassing van de informaticatoepassingen;

Dat het daarom van belang is dat de Rijksdienst voor Pensioenen zijn informaticaprogramma's kan aanpassen en kan overgaan tot de uitvoering van voorafgaande testen en dit om met name een correcte berekening van het pensioen en een correcte betaling van het verschuldigde vakantiegeld en de aanvullende toeslag bij het vakantiegeld te waarborgen in mei 2013.”

*

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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

¹ De adviesaanvraag met betrekking tot het voorliggende ontwerp is gemeenschappelijk met die welke het ontwerp 53.232/1 betreft, zijnde het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 9 april 2007 tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelijktijdig advies uitbrengt als over het voorliggende ontwerp. De motivering die in de gemeenschappelijke adviesaanvraag is vermeld, wat het spoedeisende karakter ervan betreft, is bedoeld voor beide ontwerpen van koninklijk besluit. Die motivering stemt, wat het voorliggende ontwerp betreft, weliswaar niet tekstueel, doch wel inhoudelijk overeen met de motivering die is opgenomen in de aanhef van het ontwerp.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp strekt er toe bepaalde werknemerspensioenen aan te passen aan de welvaart. Daartoe wordt voorzien in een verhoging van het loonplafond waarop de werknemerspensioenen worden berekend (artikel 1 van het ontwerp) en in een verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar (artikel 2). Voorts strekt het ontwerp tot een verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen (artikelen 3 tot 5) en van het vakantiegeld en aanvullende toeslag en supplement (artikel 6). Tevens wordt met ingang van 1 mei 2014 een aanvullende toeslag van 8,6% ingevoerd voor gerechtigden waarvan het vakantiegeld wordt herleid omdat het maandbedrag van het pensioen kleiner is dan het vakantiegeld (artikel 7).

4. De ontworpen wijzigingen kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

De bij de adviesaanvraag gevoegde documenten doen ervan blijken dat een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak van een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling heeft plaats gevonden en dat naar aanleiding daarvan is besloten dat een dergelijke effectbeoordeling niet vereist is. In het aan de Raad van State meegedeelde “DOEB quick scan formulier B” wordt er in dat verband op gewezen dat het ontwerp “geen belangrijke sociale effecten heeft” omdat “[h]et ontwerp [...] een uitvoering is van het advies van de sociale partners over de invulling van de ‘welvaartsenveloppe’ voor de pensioenen”. Het valt ten eerste te betwijfelen of dat argument volstaat om aan te tonen dat het ontwerp geen belangrijke sociale effecten heeft. Dat de sociale partners een bepaalde regeling voorstellen of met een bepaalde regeling akkoord kunnen gaan, geeft immers op geen enkele wijze aan of er al dan niet belangrijke sociale effecten zijn. Het valt integendeel niet uit te sluiten dat de hoogte van de “welvaartsenveloppe” op zich en de wijze van spreiding over verschillende categorieën van gepensioneerden, belangrijke gevolgen hebben voor deze laatsten.

Aangezien uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten geen andere, meer valabele argumentatie en motivering van de beslissing om niet tot een effectbeoordeling over te gaan, vallen af te leiden, ziet de Raad zich genoodzaakt om een voorbehoud te maken met betrekking tot de verplichte naleving van het betrokken vormvereiste.

ALGEMENE OPMERKING

6. Met sommige van de ontworpen maatregelen wordt een onderscheid gecreëerd tussen verschillende categorieën van pensioengerechtigden, bijvoorbeeld al naargelang de ingangsdatum van het pensioen (artikel 2) of al naargelang de hoogte van het pensioen (artikel 7) of de ingangsdatum van het toegekende voordeel (artikel 6).

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 gelet op de vaststelling dat de ontworpen 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 moet worden beoordeeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de artikelen 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’. Deze wetsbepalingen strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. De verwijzing ernaar in de aanhef kan niettemin worden behouden met het oog op een goed begrip van de ontworpen regeling. Hiertoe dient de verwijzing naar deze wetsbepalingen evenwel te worden ingeleid met de woorden “Overwegende” in plaats van “Gelet op” en moet het betrokken lid worden opgenomen na de vermelding van de vormvereisten in de aanhef.

Artikel 6

8. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp moet worden geschreven “, en de in artikel 56, § 3, B, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit bedoelde bedragen van 583,27 euro en ...”.

1. Selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis ne correspond pas mot à mot à celle dont fait état ¹ le préambule du projet et qui est rédigée comme suit :

« Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de verhoging van bepaalde uitkeringen uitbetaald door de Rijksdienst voor Pensioenen;

Dat de bepalingen van artikel 56 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, die gewijzigd zullen worden door artikel 6, 1^o van voorliggend besluit, een verhoging van het vakantiegeld en de aanvullende toeslag voorzien vanaf mei 2013;

Dat het loonplafond voor de jaren na 2012 verhoogd wordt en dat voor de pensioenen met ingangsdatum vanaf 2014 het onderzoek reeds bezig is;

Dat bovendien de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in hun gezamenlijk advies nr. 1.840/ CRB 2013- 0441 DEF CCR 10 van 28 maart 2013 hebben aangegeven dat een snelle implementatie van de voorliggende maatregelen in wetgevende en reglementaire teksten noodzakelijk is opdat de betrokken administraties en uitvoeringsinstellingen tegen de voorziene data van inwerkingtreding de nodige administratieve en praktische schikkingen zouden kunnen treffen, zoals bijvoorbeeld door een aanpassing van de informaticatoepassingen;

Dat het daarom van belang is dat de Rijksdienst voor Pensioenen zijn informaticaprogramma's kan aanpassen en kan overgaan tot de uitvoering van voorafgaande testen en dit om met name een correcte berekening van het pensioen en een correcte betaling van het verschuldigde vakantiegeld en de aanvullende toeslag bij het vakantiegeld te waarborgen in mei 2013 ».

*

2. Conformément à 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 juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet a pour objet d'adapter certaines pensions de travailleur salarié au bien-être. A cet effet, il prévoit d'augmenter le plafond salarial sur lequel les pensions des travailleurs salariés sont calculées (article 1^{er} du projet) et le droit minimum par année de carrière

¹ La demande d'avis relative au projet à l'examen est commune à celle relative au projet 53.232/1, concernant le projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 7 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 portant augmentation de certaines pensions et attribution d'un bonus de bien-être à certains bénéficiaires de pensions', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend un avis en même temps que sur le projet à l'examen. La motivation de l'urgence qui est mentionnée dans la demande d'avis commune vaut pour les deux projets d'arrêté royal. Si, en ce qui concerne le projet à l'examen, la motivation ne correspond pas textuellement à celle inscrite dans le préambule du projet, elle y correspond cependant sur le fond.

(article 2). Le projet vise en outre à relever la pension minimum garantie (articles 3 à 5) et le pécule de vacances ainsi que le pécule complémentaire et le supplément (article 6). Il est également prévu d'instaurer à partir du 1^{er} mai 2014 un pécule complémentaire de 8,6% pour les bénéficiaires dont le pécule de vacances est réduit parce que la mensualité de la pension est inférieure au montant du pécule de vacances (article 7).

4. Il est permis de considérer que les modifications en projet trouvent un fondement juridique dans les dispositions auxquelles font référence les quatre premiers alinéas du préambule du projet.

FORMALITÉS

5. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'

Il ressort des documents joints à la demande d'avis qu'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable a été effectué et qu'à cette occasion il a été conclu que cette évaluation d'incidence n'était pas requise. L'« EIDD quick scan formulaire B » transmis au Conseil d'État, indique à cet égard que le projet « n'a pas d'incidences sociales majeures » parce qu'il « donne [...] effet à l'avis des partenaires sociaux quant au remplissage de l'enveloppe pour l'adaptation au bien-être en ce qui concerne les pensions ». Il est permis de douter sérieusement que cet argument suffise à démontrer que le projet n'a pas d'incidences sociales majeures. Le fait que les partenaires sociaux proposent certaines mesures ou sont à même de marquer leur accord sur certaines mesures n'indique en effet nullement qu'il y a ou non des incidences sociales majeures. Il n'est au contraire pas exclu que le montant de l'« enveloppe bien-être » proprement dit et les modalités de répartition entre différentes catégories de pensionnés, aient des conséquences importantes pour ceux-ci.

La décision de ne pas effectuer d'évaluation d'incidence ne faisant pas l'objet d'autres arguments et justifications plus valables dans les documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, le Conseil d'État se voit contraint d'émettre des réserves au sujet du respect obligatoire de la formalité concernée.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Certaines des mesures en projet opèrent une distinction entre plusieurs catégories de bénéficiaires d'une pension, par exemple en fonction de la date de prise de cours de la pension

(article 2) ou de son montant (article 7) ou de la date de prise de cours de l'avantage accordé (article 6).

Les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination requièrent que ces différences de traitement se fondent chaque fois sur des motifs objectivement et raisonnablement admissibles.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de suffisamment d'éléments concrets permettant d'apprécier le projet de ce point de vue, dès lors notamment que les mesures en projet ne constituent qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures étalées dans le temps en matière d'adaptation des pensions, nécessitant alors d'apprécier le projet au regard des principes précités dans un contexte plus large.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le cinquième alinéa du préambule du projet fait référence aux articles 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations'. Ces dispositions législatives ne procurent pas de fondement juridique aux mesures en projet. La référence qui y est faite dans le préambule peut cependant être maintenue pour assurer une bonne compréhension de ces mesures. À cet effet, il convient toutefois d'introduire cette référence en utilisant le mot « Considérant » à la place du mot « Vu » et de placer l'alinéa concerné dans le préambule à la suite de la mention des formalités.

Article 6

8. À la fin de la phrase introductive de l'article 6 du projet, on écrira « , et les montants de 583,27 euros et de ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME