



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.232/1
van 30 april 2013

avis 53.232/1
du 30 avril 2013

over

sur

een 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'

un 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'

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 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’.

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 ‘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’.

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 wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Het advies wordt met hoogdringendheid gevraagd. De voorgestelde maatregelen bevatten immers een verhoging van het vakantiegeld dat uitbetaald wordt in de maand mei. Hierbij is het belangrijk dat de programma's van de Rijksdienst voor Pensioenen tijdig aangepast en getest kunnen worden om 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. Ook wordt het loonplafond voor de jaren na 2012 verhoogd terwijl voor de pensioenen met ingangsdatum vanaf 2014 het onderzoek reeds bezig is.

In deze context hebben 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 bovendien aangedrongen op een snelle implementatie van de voorliggende maatregelen in wetgevende en reglementaire teksten, precies opdat de betrokken administraties en uitvoeringsinstellingen tegen de voorziene data van inwerkingtreding de nodige administratieve en praktische schikkingen zouden kunnen treffen.”¹

Enkel de in de tweede paragraaf aangehaalde motivering kan worden betrokken op het voorliggende ontwerp. De in het ontwerp vervatte regeling betreft een maatregel zoals bedoeld in het gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en met betrekking tot dewelke in dat advies wordt gewezen op de noodzaak van een snelle implementatie.

*

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen 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’. Die bepaling schrijft voor dat de erin bedoelde pensioenen van na 2008 op 1 september worden verhoogd met twee procent indien zij in de loop van het beschouwde jaar aan één van de in die bepaling vermelde voorwaarden inzake duur en ingangsdatum voldoen.

¹ De motivering van het spoedeisende karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, dient overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. *In casu* is dat niet gebeurd.

Het ontwerp strekt ertoe de voornoemde structurele verhoging van de pensioenen van 15 jaar uit te stellen door het tijdstip waarop de betrokken pensioenen ten vroegste daadwerkelijk en voor de eerste maal moeten zijn ingegaan met twee jaar op te schuiven, met name tot na 31 december 1999.² Met de maatregel beogen de stellers van het ontwerp rekening te houden met de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor het verhogen van de sociale uitkeringen en in het bijzonder met het gegeven dat er een reeks andere maatregelen worden voorbereid die bepaalde pensioenuitkeringen verhogen.³

4. De ontworpen wijziging kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp zijnde, enerzijds, artikel 29, § 4, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ en, anderzijds, artikel 35 van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’.

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 evenwel geen enkele argumentatie of motivering vermeld op grond waarvan is beslist dat geen effectbeoordeling vereist is.⁴ Op die wijze wordt de twijfel die bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, bestaat over het antwoord op de vraag of het betrokken vormvereiste wel correct en naar behoren is nagekomen, uiteraard niet weggewerkt en ziet deze zich genooddaakt om op dat punt een voorbehoud te formuleren.

² De in artikel 7 van het koninklijk besluit van 9 april 2007 bedoelde verhoging is in het verleden al diverse keren uitgesteld geworden (zie wat dat betreft de wijzigingen die in artikel 7 werden aangebracht bij onder meer de koninklijke besluiten van 6 april 2008, 18 augustus 2010 en 13 augustus 2011).

³ Zie wat dat betreft het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 53.231/1 uitbrengt.

⁴ Zo lijken nochtans de sociale effecten van de ontworpen regeling niet bij voorbaat en zonder meer te kunnen worden uitgesloten, de vermeldingen “0” en “?” in de tabel onder nr. 8 van het “DOEB quick scan formulier B” ten spijt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Ter wille van de rechtszekerheid dient de te wijzigen bepaling uiteraard op een correcte wijze te worden aangeduid. Men late artikel 1 van het ontwerp derhalve aanvangen als volgt: “In artikel 7, § 1, 1^o, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden, vervangen bij het koninklijk besluit van 9 maart 2009 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 augustus 2011, worden de woorden ...”.

*

1. Conformément à 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, l'urgence est motivée en ces termes :

« Het advies wordt met hoogdringendheid gevraagd. De voorgestelde maatregelen bevatten immers een verhoging van het vakantiegeld dat uitbetaald wordt in de maand mei. Hierbij is het belangrijk dat de programma's van de Rijksdienst voor Pensioenen tijdig aangepast en getest kunnen worden om 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. Ook wordt het loonplafond voor de jaren na 2012 verhoogd terwijl voor de pensioenen met ingangsdatum vanaf 2014 het onderzoek reeds bezig is.

In deze context hebben 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 bovendien aangedrongen op een snelle implementatie van de voorliggende maatregelen in wetgevende en reglementaire teksten, precies opdat de betrokken administraties en uitvoeringsinstellingen tegen de voorziene data van inwerkingtreding de nodige administratieve en praktische schikkingen zouden kunnen treffen »⁵.

Seule la motivation invoquée dans le deuxième paragraphe peut se rapporter au projet à l'examen. La règle figurant dans le projet concerne une mesure visée dans l'avis commun du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie dont cet avis souligne la nécessité d'une mise en œuvre rapide.

*

2. En application de 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

⁵ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté. Tel n'est pas le cas en l'occurrence.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier 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'. Cette disposition prescrit que les pensions visées, ayant pris cours après 2008, seront augmentées de deux pour cent le 1^{er} septembre si, au cours de l'année considérée, il est satisfait à une des conditions mentionnées dans cette même disposition concernant la durée et la prise de cours.

Le projet vise à différer l'augmentation structurelle précitée des pensions ayant pris cours depuis 15 ans en reportant de deux ans, à savoir après le 31 décembre 1999, le moment auquel elles doivent avoir pris cours effectivement et pour la première fois ⁶. Par cette mesure, les auteurs du projet entendent tenir compte de la limitation des moyens disponibles pour augmenter les allocations sociales et en particulier du fait qu'une série d'autres mesures sont en préparation en vue d'augmenter certaines allocations de pension ⁷.

4. La modification en projet peut être réputée trouver un fondement juridique dans les dispositions visées dans les deux premiers alinéas du préambule du projet, à savoir, d'une part, l'article 29, § 4, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' et, d'autre part, l'article 35 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants'.

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 ne mentionne toutefois aucun argument ou motif en vertu duquel il a été décidé qu'une évaluation d'incidence n'était pas

⁶ L'augmentation visée à l'article 7 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 a déjà été reportée plusieurs fois dans le passé (voir à cet égard les modifications qui ont été apportées à l'article 7, entre autres par les arrêtés royaux des 6 avril 2008, 18 août 2010 et 13 août 2011).

⁷ Voir à cet égard le projet d'arrêté royal 'portant adaptation au bien-être de certaines pensions dans le régime des travailleurs salariés', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 53.231/1.

requis⁸. Ceci ne permet évidemment pas de dissiper le doute que nourrit le Conseil d'État, section de législation, quant à la question de savoir si la formalité visée a été accomplie de manière correcte et adéquate, ce qui le contraint à formuler des réserves sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. Par souci de sécurité juridique, il s'impose évidemment de désigner correctement la disposition à modifier. Dès lors, on rédigera le début de l'article 1^{er} du projet comme suit : « Dans l'article 7, § 1^{er}, 1^o, 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, remplacé par l'arrêté royal du 9 mars 2009 et modifié par l'arrêté royal du 13 août 2011, les mots ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁸ Ainsi, les incidences sociales de la règle en projet ne paraissent néanmoins pas pouvoir être tout simplement exclues d'emblée, en dépit des mentions "0" et "?" dans le tableau figurant au point 8 du « EIDD : quick scan (Formulaire B) ».