



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.652/1/V
van 25 juli 2013

avis 53.652/1/V
du 25 juillet 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering, inzake
de pensioenbonus van de
werknemers, van artikel 7*bis*
van de wet betreffende het
generatiepact van
23 december 2005'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution, en matière de bonus
de pension des travailleurs
salariés, de l'article 7*bis* de la
loi du 23 décembre 2005
relative au pacte de solidarité
entre les générations'

Op 2 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering, inzake de pensioenbonus van de werknemers, van artikel 7bis van de wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, 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 25 juli 2013.

*

Le 2 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution, en matière de bonus de pension des travailleurs salariés, de l'article 7bis de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2013. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Pierre BARRA, conseillers d'État, 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 25 juillet 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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 strekt er hoofdzakelijk toe de voorwaarden te bepalen waaronder de “nieuwe” pensioenbonus, ingevoerd bij artikel 7*bis* van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’ (hierna: wet van 23 december 2005), kan worden toegekend vanaf 1 januari 2014 aan werknemers waarvan het pensioen voor de eerste maal ten vroegste ingaat op 1 januari 2014.

De noodzakelijke definities en het temporele toepassingsgebied van de regeling zijn respectievelijk bepaald in de artikelen 1 (hoofdstuk 1) en 2 (hoofdstuk 2) van het ontwerp. Wat het temporele toepassingsgebied betreft, blijft voor wie recht had op de “oude” pensioenbonus en zijn arbeidsprestaties verder zet na 1 januari 2014, de “oude” pensioenbonus verworven. Voor de prestaties na 1 januari 2014 geldt de “nieuwe” pensioenbonus.

Hoofdstuk 3 van het ontwerp is gewijd aan de toekennings- en betalingsvoorwaarden, het bedrag en de aard van de bonus. De bonus wordt toegekend per dag effectieve tewerkstelling (artikel 3, § 1, eerste lid), met een beperking van het aantal werkdagen (artikel 3, § 2, tweede lid) en een fictieve spreiding van die werkdagen (artikel 3, § 2, tweede en derde lid). Het bedrag van de bonus, dat stijgt naarmate de referentieperiode langer is en dat wordt geïndexeerd (artikel 3, § 3), wordt geregeld in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp. De aard van de bonus wordt geregeld in de artikelen 4, eerste lid, 5 en 7 van het ontwerp; de bonus is een van het persoonlijk rustpensioen onderscheiden voordeel (artikel 5), dat onderworpen is aan dezelfde sociale en fiscale inhoudingen als het pensioen (artikel 7) en dat een persoonlijk recht is van de gerechtigde op een rustpensioen (artikel 4, tweede lid). Dat laatste kenmerk wordt nogmaals bevestigd door artikel 9 van het ontwerp, waaruit volgt dat de langstlevende echtgenoot geen aanspraak maakt op de bonus voor pensioenen die ingaan na 1 januari 2014.

Artikel 8 van het ontwerp regelt de zogenaamde proratisering van de bonus.

Artikel 6 van het ontwerp, ten slotte, bepaalt dat de pensioenbonus slechts voor 90% wordt aangerekend op de inkomensgarantie voor ouderen. Daartoe wordt een artikel 22/1 in het koninklijk besluit van 23 mei 2001 ‘tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen’ ingevoegd.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de bepaling die wordt vermeld in het eerste lid van de aanhef, alsook, wat artikel 6 van het ontwerp betreft, in artikel 12, laatste lid, 2°,

van de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’. De aanhef dient in die zin te worden aangevuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De structuur van het ontwerp is voor verbetering vatbaar, wat de leesbaarheid en dus de rechtszekerheid ten goede zou komen.

Het verdient aanbeveling de bepalingen over de aard van de bonus, namelijk de artikelen 4, eerste lid, 5 en 7 van het ontwerp, te groeperen in een apart hoofdstuk.

In artikel 3, § 2, komen bepalingen voor die zowel betrekking hebben op het bedrag van de pensioenbonus als op het aantal dagen effectieve tewerkstelling dat voor de bonus in aanmerking komt en op de (fictieve) spreiding van deze dagen effectieve tewerkstelling. Aangezien artikel 3, § 1, het principe van een bonus per dag effectieve tewerkstelling invoert, verdient het aanbeveling om het onderdeel van artikel 3, § 2, dat afwijkt van dat principe, namelijk de bepaling die een grens voor het aantal dagen effectieve tewerkstelling invoert, op te nemen in paragraaf 1. Die regel zou trouwens aan duidelijkheid winnen, mocht, in tegenstelling tot wat nu het geval is, die grens in een afzonderlijke normatieve bepaling worden geregeld. Ook de bepalingen over de spreiding van de arbeidsdagen vormen best het voorwerp van een aparte paragraaf. Ten slotte zouden de overige bepalingen van paragrafen 2 en 3 het best in één bepaling worden gegroepeerd die dan uitsluitend gewijd is aan het bedrag van de bonus per effectief gepresteerde dag tewerkstelling.

Artikel 4 bevat zowel een toekenningsvoorwaarde van de pensioenbonus als een bepaling over de aard ervan. Het is aangewezen om voor de beide leden in afzonderlijke artikelen te voorzien.

Artikel 6 is een wijzigingsbepaling die is opgenomen tussen de bepalingen over de aard van de bonus. Het verdient aanbeveling om deze bepaling op te nemen in het laatste hoofdstuk (“Slotbepalingen”) van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef redigere men als volgt:

“Gelet op de wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005, artikel 7bis, ingevoegd bij de wet van 28 juni 2013;”.

6. Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De erin opgenomen bepalingen strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond en worden door het ontwerp niet gewijzigd. Ze zijn evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Artikel 3

7. Het tweede lid van paragraaf 1 bepaalt dat de bonus enkel verschuldigd is als de loopbaan 40 kalenderjaren bereikt.

Deze voorwaarde is reeds opgenomen in artikel 7*bis*, § 1, 2°, van de wet van 23 december 2005. Aldus lijkt de bepaling te moeten worden beschouwd als een bepaling die een hogere rechtsnorm overneemt of parafraseert.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen evenwel in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan te onderzoeken of die bepaling wel echt noodzakelijk is en zo ja, de bepaling te herformuleren conform de hierboven gemaakte opmerking.

Artikel 8

8. De vraag rijst of omwille van de rechtszekerheid niet in de tekst zelf van deze bepaling duidelijker moet worden aangegeven dat de zogenaamde proratisering afwijkt van het beginsel dat de bonus wordt toegekend voor elke dag van effectief gepresteerde tewerkstelling zoals bepaald in artikel 3, § 1, van het ontwerp.

*

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 soumis pour avis vise essentiellement à définir les conditions auxquelles le « nouveau » bonus de pension, instauré par l'article 7bis de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations' (ci-après : loi du 23 décembre 2005), peut être octroyé à partir du 1^{er} janvier 2014 aux travailleurs salariés dont la pension prend cours pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2014.

Les définitions qui s'imposent et le champ d'application temporel du régime sont fixés respectivement aux articles 1^{er} (chapitre 1^{er}) et 2 (chapitre 2) du projet. Concernant le champ d'application temporel, l'« ancien » bonus de pension reste acquis aux personnes qui y avaient droit et poursuivent leurs prestations de travail après le 1^{er} janvier 2014. Le « nouveau » bonus de pension s'applique aux prestations effectuées après le 1^{er} janvier 2014.

Le chapitre 3 du projet est consacré aux conditions d'octroi et de paiement, au montant et à la nature du bonus. Le bonus est accordé par jour d'occupation effective (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), avec une restriction du nombre de jours de travail (article 3, § 2, alinéa 2) et une répartition fictive de ces jours de travail (article 3, § 2, alinéas 2 et 3). Le montant du bonus, qui augmente en fonction de la durée de la période de référence et est indexé (article 3, § 3), est réglé par l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du projet. La nature du bonus est réglée par les articles 4, alinéa 1^{er}, 5 et 7 du projet ; le bonus est un avantage distinct de la pension de retraite personnelle (article 5), qui est soumis aux mêmes retenues sociales et fiscales que la pension (article 7) et qui est un droit personnel du bénéficiaire de la pension de retraite (article 4, alinéa 2). Cette dernière caractéristique est encore confirmée par l'article 9 du projet, dont il découle que le conjoint survivant n'a pas droit au bonus pour les pensions prenant cours après le 1^{er} janvier 2014.

L'article 8 du projet règle ce qu'on appelle la proratisation du bonus.

Enfin, l'article 6 du projet dispose que le bonus de pension n'est imputé qu'à concurrence de 90 % sur la garantie de revenus aux personnes âgées. À cette fin, il insère un article 22/1 dans l'arrêté royal du 23 mai 2001 'portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées'.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans la disposition mentionnée au premier alinéa du préambule, ainsi que, en ce qui concerne l'article 6 du projet, à l'article 12, dernier alinéa, 2°, de la loi du 22 mars 2001 'instituant la garantie de revenus aux personnes âgées'. Le préambule sera complété en ce sens.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. La structure du projet peut être améliorée, ce qui contribuerait à la lisibilité et, partant, à la sécurité juridique.

Il est recommandé de regrouper, dans un chapitre distinct, les dispositions relatives à la nature du bonus, à savoir les articles 4, alinéa 1^{er}, 5 et 7 du projet.

L'article 3, § 2, comporte des dispositions qui concernent aussi bien le montant du bonus de pension que le nombre de jours d'occupation effective pris en considération pour le bonus et la répartition (fictive) de ces jours d'occupation effective. Dès lors que l'article 3, § 1^{er}, instaure le principe d'un bonus par jour d'occupation effective, il est recommandé de reproduire dans le paragraphe 1 la subdivision de l'article 3, § 2, qui déroge à ce principe, à savoir la disposition qui fixe un plafond au nombre de jours d'occupation effective. Cette règle gagnerait d'ailleurs en clarté si, contrairement à ce qui est le cas actuellement, ce plafond était réglé dans une disposition normative distincte. De même, les dispositions relatives à la répartition des jours de travail devraient de préférence faire l'objet d'un paragraphe distinct. Enfin, mieux vaudrait fusionner les autres dispositions des paragraphes 2 et 3 en une seule disposition, qui serait exclusivement consacrée au montant du bonus par jour d'occupation effectivement presté.

L'article 4 comporte aussi bien une condition d'octroi du bonus de pension qu'une disposition portant sur la nature de celui-ci. Il est indiqué de prévoir des articles distincts pour les deux alinéas.

L'article 6 est une disposition modificative inscrite entre les dispositions relatives à la nature du bonus. Il est recommandé d'intégrer cette disposition dans le dernier chapitre (« Dispositions finales ») du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. On rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, l'article 7bis, inséré par la loi du 28 juin 2013 ; ».

6. Le deuxième alinéa du préambule doit être omis. Les dispositions qui y figurent ne procurent pas de fondement juridique au projet et ne sont pas modifiées par lui. Elles ne sont pas non plus nécessaires à une bonne compréhension du régime en projet.

Article 3

7. L'alinéa 2 du paragraphe 1 dispose que le bonus n'est dû que lorsque la carrière atteint 40 années civiles.

Cette condition est déjà inscrite à l'article 7bis, § 1^{er}, 2°, de la loi du 23 décembre 2005. Ainsi, la disposition paraît devoir être considérée comme une disposition reproduisant ou paraphrasant une norme supérieure.

Toutefois, des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut également les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la loi du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés d'examiner si cette disposition est réellement nécessaire et, dans l'affirmative de la reformuler conformément à l'observation faite ci-dessus.

Article 8

8. La question se pose de savoir si, dans un souci de sécurité juridique, il n'y aurait pas lieu d'indiquer plus clairement, dans le texte même de cette disposition, que ce que l'on appelle la proratisation déroge au principe selon lequel le bonus est accordé pour chaque jour d'occupation effectivement prestée, tel que le prévoit l'article 3, § 1^{er}, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan CLEMENT