



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.849/1
van 23 april 2014

avis 55.849/1
du 23 avril 2014

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot uitvoering van
artikel 41*ter* van het koninklijk
besluit nr. 50 van
24 oktober 1967 betreffende
het rust- en
overlevingspensioen voor
werknemers'

un projet d'arrêté ministériel
'portant exécution de
l'article 41*ter* de l'arrêté royal
n° 50 du 24 octobre 1967
relatif à la pension de retraite et
de survie des travailleurs
salariés'

Op 25 maart 2014 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 ministerieel besluit 'tot uitvoering van artikel 41*ter* van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2014.

*

Le 25 mars 2014, 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 ministériel 'portant exécution de l'article 41*ter* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 avril 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 2014.

*

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 ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 41*ter*, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

Bij artikel 41*ter* van het koninklijk besluit nr. 50 wordt aan de Rijksdienst voor Pensioenen opgedragen de bevoegdheden en de taken over te nemen van de Nationale Kas voor Bediendenpensioenen. De Rijksdienst dient een afzonderlijk beheer op te richten voor de verrichtingen en de lasten betreffende onder meer de buitenwettelijke voordelen beoogd bij artikel 22, § 2, van de wet van 12 juli 1957 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden’. Bij artikel 41*ter*, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 50 wordt de minister die de werknemerspensioenen onder zijn bevoegdheid heeft, ertoe gemachtigd om te bepalen volgens welke regelen de werkingskosten die voor de Rijksdienst voor pensioenen hieruit voortvloeien, worden vastgesteld en aangerekend aan het afzonderlijk beheer.

Het ontwerp strekt er aldus toe te bepalen dat kosten die in de analytische boekhouding worden geboekt op de kostenplaats “beheer aanvullende pensioenen” ten laste worden gelegd van het beheer van de buitenwettelijke voordelen, en te omschrijven welke lasten in de analytische boekhouding worden opgenomen.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 41*ter*, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967. Dit kan in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden gepreciseerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Wat betreft de definitie van het “beheer van de buitenwettelijke voordelen”, zie de opmerking bij artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van het “beheer aanvullende pensioenen” en het “beheer buitenwettelijke voordelen”, terwijl in de Franse tekst tweemaal gewag wordt gemaakt van “gestion des avantages extra-légaux”.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Le projet d’arrêté ministériel devrait en effet uniformément utiliser soit ‘buitenwettelijke voordelen’ soit ‘aanvullende pensioenen’. Notre préférence va pour ‘aanvullende pensioenen’ car cette formulation est plus précise. La gestion distincte visée ne concerne qu’un complément à la pension légale. La gestion distincte ne vise pas d’autres avantages extra-légaux.

Peut-être pourrait-on remplacer dans l’article 1^{er}, le passage ‘Voor de toepassing van dit besluit verstaat men onder het beheer van de buitenwettelijke voordelen’ par ‘Voor de toepassing van dit besluit verstaat men onder het beheer van de aanvullende pensioenen’? Le reste du projet d’arrêté ministériel pourrait ensuite de façon uniforme utiliser les termes ‘aanvullende pensioenen’.”

Gelet op dit antwoord van de gemachtigde, moeten in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp de woorden “het beheer van de buitenwettelijke voordelen”, respectievelijk “het beheer buitenwettelijke voordelen” worden vervangen door de woorden “het beheer van de aanvullende pensioenen”. De Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp redigere men dan als volgt: “De in de analytische boekhouding op de kostenplaats beheer van de aanvullende pensioenen geboekte kosten, worden ten laste gelegd van het beheer van de aanvullende pensioenen”. In de Franse tekst van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, moet de zin worden aangevuld met de woorden “pensions complémentaires”.

In artikel 2, tweede lid, is in de Nederlandse tekst sprake van “dienstjaar” en “boekjaar”, terwijl in de Franse tekst sprake is van “année” en “exercice (comptable)”. De terminologie moet eenvormig worden gemaakt.

Artikel 3

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de lasten vermeld in artikel 3 van het ontwerp, geheel of gedeeltelijk ten laste komen van het beheer van de aanvullende pensioenen, en, zo niet, wat dan het verband is tussen de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.

De gemachtigde antwoordde hierop het volgende:

“Il n’existe en effet pas de rapport direct avec l’objet du projet d’arrêté ministériel qui vise à préciser les règles pour fixer les frais de fonctionnement de l’ONP à imputer à la gestion pensions complémentaires. L’article 3 décrit de façon générale le contenu de la comptabilité analytique. Par conséquent, nous proposons de supprimer l’article 3.”

Het volstaat evenwel niet artikel 3 van het ontwerp te schrappen. Artikel 3 van het ontwerp moet daarentegen zo worden herschreven dat eruit voldoende duidelijk blijkt welke kosten en lasten in de analytische boekhouding op de kostenplaats beheer van de aanvullende pensioenen moeten worden geboekt. Krachtens artikel 41^{ter}, derde lid, van het koninklijk besluit

nr. 50 van 24 oktober 1967 komt het immers aan de bevoegde minister, en niet aan de Rijksdienst voor Pensioenen, toe om te bepalen volgens welke regelen de werkingskosten worden vastgesteld, en aangerekend worden aan het beheer van de aanvullende pensioenen.

Artikel 4

7. In de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp dienen de woorden “van 7 december 1982” te worden ingevoegd tussen de woorden “ministerieel besluit” en de woorden “tot uitvoering van”.

Artikel 5

8. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking zal hebben met ingang van 1 januari 2014, waardoor eraan terugwerkende kracht wordt verleend.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Daarover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“L’entrée en vigueur de l’arrêté ministériel a été prévue au 1^{er} janvier 2014 afin de s’assurer que la nouvelle méthode d’imputation des frais de fonctionnement de l’ONP à la gestion distincte pensions complémentaires puisse être appliquée pour les comptes 2013 de cette gestion. Les comptes 2013 n’ont pas encore été finalisés. Ils ne seront finalisés qu’au mois de mai 2014. Il n’est dès lors pas question de rétroactivité. Les comptes 2013 de la gestion pensions complémentaires seront finalisés, conformément à l’article 2, sur la base des données de la comptabilité analytique 2012, avec une régularisation éventuelle dans les comptes 2014.

Le projet d’arrêté ministériel vise à affecter de façon plus précise une part des frais de fonctionnement de l’ONP à la gestion pensions complémentaires. Il est dès lors important de faire entrer en vigueur au plus tôt la nouvelle méthode. Les règles actuelles de fixation des frais de fonctionnement étant forfaitaires, il existe un risque que la gestion globale assume des frais de fonctionnement qui devraient être assumés par la gestion pensions complémentaires.”

Gelet op dit antwoord van de gemachtigde, verdient het aanbeveling om in artikel 5 de toepassing van het besluit in de tijd te regelen. Artikel 5 zou als volgt kunnen luiden:

“Art. 5. De bepalingen van dit besluit worden voor het eerst toegepast op het beheer van de aanvullende pensioenen voor het boekjaar 2013, gebruik makend van de gegevens uit de analytische boekhouding van het boekjaar 2012, met een regularisatie van deze gegevens in het boekjaar 2014.”

*

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 ministériel soumis pour avis a pour objet de donner exécution à l'article 41^{ter}, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

L'article 41^{ter} de l'arrêté royal n° 50 charge l'Office national des pensions de reprendre les attributions et les tâches de la Caisse nationale des pensions pour employés. L'Office national des pensions doit organiser une gestion distincte en ce qui concerne les opérations et les charges relatives notamment aux avantages extra-légaux visés à l'article 22, § 2, de la loi du 12 juillet 1957 'relative à la pension de retraite et de survie des employés'. L'article 41^{ter}, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 habilite le ministre qui a les pensions des travailleurs salariés dans ses attributions à fixer les règles selon lesquelles les frais de fonctionnement qui en résultent pour l'Office national des pensions sont déterminés et imputés de la gestion distincte.

Le projet vise donc à préciser que les frais qui, dans la comptabilité analytique, sont enregistrés sur le centre de coûts « gestion des pensions complémentaires » sont imputés à la gestion des avantages extra-légaux et à définir quelles charges sont inscrites dans la comptabilité analytique.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 41^{ter}, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967. On peut le préciser dans le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Concernant la définition de la « gestion des avantages extra-légaux », voir l'observation formulée à propos de l'article 2 du projet.

Article 2

5. Le texte français de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, mentionne deux fois la « gestion des avantages extra-légaux » tandis que le texte néerlandais fait mention des mots « beheer aanvullende pensioenen » et « beheer buitenwettelijke voordelen ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le projet d'arrêté ministériel devrait en effet uniformément utiliser soit 'buitenwettelijke voordelen' soit 'aanvullende pensioenen'. Notre préférence va pour 'aanvullende pensioenen' car cette formulation est plus précise. La gestion distincte visée ne concerne qu'un complément à la pension légale. La gestion distincte ne vise pas d'autres avantages extra-légaux.

Peut-être pourrait-on remplacer dans l'article 1^{er}, le passage 'Voor de toepassing van dit besluit verstaat men onder het beheer van de buitenwettelijke voordelen' par 'Voor de toepassing van dit besluit verstaat men onder het beheer van de aanvullende pensioenen'? Le reste du projet d'arrêté ministériel pourrait ensuite de façon uniforme utiliser les termes 'aanvullende pensioenen' ».

Eu égard à cette réponse du délégué, il y a lieu, des articles 1^{er} et 2 du projet, de remplacer les mots « la gestion des avantages extra-légaux » par les mots « la gestion des pensions complémentaires ». On rédigera alors le texte français de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet comme suit : « Les frais qui, dans la comptabilité analytique, sont enregistrés sur le centre de coûts gestion des pensions complémentaires sont imputés à la gestion des pensions complémentaires ». Dans le texte français de l'article 2, alinéa 2, du projet, on complètera la phrase par les mots « pensions complémentaires ».

Le texte français de l'article 2, alinéa 2, fait état de « année » et « exercice (comptable) », tandis que le texte néerlandais mentionne « dienstjaar » et « boekjaar ». La terminologie doit être uniformisée.

Article 3

6. Il a été demandé au délégué si les charges visées à l'article 3 du projet sont imputées en tout ou en partie à la gestion des pensions complémentaires, et, dans le cas contraire, quel est alors le rapport entre les articles 2 et 3 du projet.

À ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Il n'existe en effet pas de rapport direct avec l'objet du projet d'arrêté ministériel qui vise à préciser les règles pour fixer les frais de fonctionnement de l'ONP à imputer à la gestion pensions complémentaires. L'article 3 décrit de façon générale le contenu de la comptabilité analytique. Par conséquent, nous proposons de supprimer l'article 3 ».

Il ne suffit toutefois pas de supprimer l'article 3 du projet. Par contre, il y a lieu de reformuler cet article 3 de manière à faire apparaître suffisamment clairement quels frais et charges doivent être enregistrés sur le centre de coûts « pensions complémentaires » dans la comptabilité analytique. En effet, en vertu de l'article 41^{ter}, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, il revient au ministre compétent, et non à l'Office national des pensions, de fixer

les règles selon lesquelles les frais de fonctionnement sont déterminés et imputés à la gestion des pensions complémentaires.

Article 4

7. Dans le texte néerlandais de l'article 4 du projet, on insérera les mots « van 7 december 1982 » entre les mots « ministerieel besluit » et les mots « tot uitvoering van ».

Article 5

8. L'article 5 du projet dispose que l'arrêté produira ses effets le 1^{er} janvier 2014, lui conférant ainsi un effet rétroactif.

À cet égard, il convient d'observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité est autorisée par la loi, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Interrogé à ce sujet, le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« L'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel a été prévue au 1^{er} janvier 2014 afin de s'assurer que la nouvelle méthode d'imputation des frais de fonctionnement de l'ONP à la gestion distincte pensions complémentaires puisse être appliquée pour les comptes 2013 de cette gestion. Les comptes 2013 n'ont pas encore été finalisés. Ils ne seront finalisés qu'au mois de mai 2014. Il n'est dès lors pas question de rétroactivité. Les comptes 2013 de la gestion pensions complémentaires seront finalisés, conformément à l'article 2, sur la base des données de la comptabilité analytique 2012, avec une régularisation éventuelle dans les comptes 2014.

Le projet d'arrêté ministériel vise à affecter de façon plus précise une part des frais de fonctionnement de l'ONP à la gestion pensions complémentaires. Il est dès lors important de faire entrer en vigueur au plus tôt la nouvelle méthode. Les règles actuelles de fixation des frais de fonctionnement étant forfaitaires, il existe un risque que la gestion globale assume des frais de fonctionnement qui devraient être assumés par la gestion pensions complémentaires ».

Compte tenu de cette réponse du délégué, il est recommandé, à l'article 5, de régler l'application de l'arrêté dans le temps. L'article 5 pourrait s'énoncer comme suit :

« Art. 5. Les dispositions du présent arrêté sont pour la première fois appliquées à la gestion des pensions complémentaires concernant l'exercice 2013 en utilisant les données résultant de la comptabilité analytique de l'exercice 2012, avec une régularisation de ces données au cours de l'exercice 2014 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jan SMETS