



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.854/1
van 10 december 2014

avis 56.854/1
du 10 décembre 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 64 van het koninklijk
besluit van 21 december 1967
tot vaststelling van het
algemeen reglement
betreffende het rust- en
overlevingspensioen voor
werknemers'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 64 de
l'arrêté royal du
21 décembre 1967 portant
règlement général du régime de
pension de retraite et de survie
des travailleurs salariés'

Op 3 december 2014 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 64 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2014.

*

Le 3 décembre 2014, 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 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 décembre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 door de omstandigheid:

“que l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que les mesures adoptées en matière de cumul d'une activité professionnelle avec une pension de travailleur salarié prendront effet dès le 1^{er} janvier 2015. Ainsi, la possibilité de cumul illimité pour certains pensionnés et la sanction plus favorable en cas de dépassement des plafonds prévues par le projet d'arrêté s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2015. Il est donc important et urgent que l'Office national des Pensions puisse, d'une part, prendre, sans délai, les mesures nécessaires pour informer le plus rapidement possible les bénéficiaires concernés par le projet d'arrêté afin de leur permettre d'organiser leur vie professionnelle (notamment d'étendre leur activité professionnelle pour les pensionnés qui peuvent désormais percevoir des revenus professionnels illimités) et d'autre part, pour adapter ses programmes informatiques à ces modifications réglementaires”.

*

2. Overeenkomstig 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 een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 64 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 'tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers'.

Die wijzigingen hebben betrekking op de cumulatie van een beroepsbezigheid met een rustpensioen in het werknemersstelsel. Vanaf 1 januari 2015 wordt het voor pensioengerechtigden die op de ingangsdatum van hun eerste Belgische rustpensioen een loopbaan van ten minste 45 jaar bewijzen en voor alle pensioengerechtigden die de leeftijd van 65 jaar bereiken mogelijk om een rustpensioen onbeperkt te cumuleren met beroepsinkomsten. Daarnaast wordt de sanctie in geval van overschrijding van de grensbedragen ten gevolge van de cumulatie van een rustpensioen met beroepsinkomsten versoepeld.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 januari 2015 en is van toepassing op de beroepsinkomsten ontvangen vanaf het jaar 2015.

4. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in de artikelen 25, 31 en 39 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers'.

Voor zover artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft op de cumulmogelijkheden en -grenzen (ontworpen artikel 64, § 4 en §§ 8 tot 10), kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 25 van het koninklijk besluit nr. 50.

Voor zover artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft op de sanctionering van de overschrijding van de cumulgrenzen (ontworpen artikel 64, § 6), kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 39 van het koninklijk besluit nr. 50.

Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, biedt artikel 31 van het koninklijk besluit nr. 50 geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing naar dat artikel dient dan ook te worden geschrapt in het eerste lid van de aanhef.

VORMVEREISTEN

5. Het advies van de inspecteur van Financiën van 26 november 2014 en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 27 november 2014, waaraan wordt gerefereerd in de aanhef van het ontwerp, moeten worden gelezen in samenhang met respectievelijk het advies van 5 november 2014 en de akkoordbevinding van 6 november 2014 met betrekking tot een vroegere versie van het ontwerp. Van dat advies en die akkoordbevinding moet dan ook eveneens melding worden gemaakt in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6.1. In de ontworpen regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van de leeftijd (ouder of jonger dan 65 jaar) en de duur van de beroepsloopbaan (meer of minder dan 45 loopbaanjaren op de ingangsdatum van het eerste Belgische rustpensioen). Ook voorziet het ontwerp erin dat de pensioengerechtigde van 65 jaar waarvan de echtgenoot een rustpensioen geniet, toegekend op basis van 75% van de in de artikelen 3, § 8, van de wet van 20 juli 1990¹ of 5, § 8, van het koninklijk besluit van 23 december 1996² bedoelde brutolonen, verplicht is om de grensbedragen na te leven. Bovendien is het ontworpen besluit enkel van toepassing op werknemers.

¹ Wet van 20 juli 1990 'tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn'.

² Koninklijk besluit van 23 december 1996 'tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenen'.

Dergelijke verschillen in behandeling dienen uiteraard verantwoord te 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 van het Grondwettelijk Hof 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.

6.2. Gevraagd naar een verantwoording voor de hiervoor vermelde verschillen in behandeling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L'article 25 de l'arrêté royal n°50 prévoit le principe de l'interdiction de cumul d'une pension de retraite ou de survie avec l'exercice d'une activité professionnelle. Le Roi peut prévoir des exceptions à ce principe. Cette habilitation est exécutée à l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967.

L'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 a prévu différentes catégories de personnes. Le présent projet d'arrêté royal ne modifie pas les différentes catégories de bénéficiaires déjà existantes et visées à l'article 64. Il introduit cependant une nouvelle catégorie pour ceux qui répondent aux conditions pour pouvoir cumuler de manière illimitée une pension de retraite avec un revenu professionnel (article 64, § 4).

Il est à noter que :

- les critères d'âge et de durée de carrière sont des critères objectifs. En effet, pour l'âge, il s'agit de l'âge légal actuel dans le régime de pension des travailleurs salariés et pour la carrière, il s'agit du nombre d'années requis pour une carrière complète; la possibilité de cumuler de façon illimitée est réservée aux personnes âgées d'au moins 65 ans car l'objectif du gouvernement est de décourager les départs en pension anticipée, c'est-à-dire les départs à un âge antérieur à l'âge légal de 65 ans. En ce qui concerne le critère de 45 ans, le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas justifié d'imposer à quelqu'un, qui avant l'âge de 65 ans a une carrière complète (ce qui signifie qu'il a commencé à travailler très jeune), d'atteindre l'âge de 65 ans pour pouvoir travailler de façon illimitée.

- Différence sur la base de la nature de l'activité professionnelle (seulement travailleurs salariés): les mêmes critères seront repris dans les réglementations de pension des travailleurs indépendants et du secteur public et ce, dans un souci d'harmonisation des 3 régimes de pension. Ces critères ne seront donc pas seulement d'application aux travailleurs salariés.

- Distinction sur la base de la constitution des droits de pension: il est logique que les personnes qui bénéficient déjà de leur pension et qui continuent à travailler ne se constituent pas de nouveaux droits à pension après la prise de cours de leur pension étant donné que leur pension constitue un revenu de remplacement et que l'activité professionnelle autorisée reste l'exception. Ce principe est déjà prévu dans la réglementation actuelle et n'a fait l'objet d'aucune critique;

- Le conjoint pensionné d'une personne qui bénéficie d'une pension au taux ménage (75%) doit en effet respecter les limites de travail autorisé. Il faut rappeler qu'une pension au taux ménage n'est actuellement octroyée que lorsque seul un des conjoints a

un revenu ou lorsque l'autre conjoint à un revenu très limité (ex : le conjoint n'exerce qu'une activité professionnelle limitée ou lorsque la pension est inférieure à la différence entre la pension comme isolé et la pension au taux ménage du conjoint qui bénéficie de la pension la plus élevée). La raison d'être d'une pension au taux ménage est en effet l'octroi d'une pension de retraite calculée sur la base d'un pourcentage plus élevé (75% au lieu de 60%) à des couples qui doivent vivre avec un revenu.

Si le conjoint pensionné d'une personne qui bénéficie d'une pension au taux ménage peut gagner davantage que les montants limites autorisés, et donc s'il peut travailler sans limite de revenus, l'on peut difficilement encore parler d'un couple qui doit vivre avec un revenu. C'est pourquoi si le conjoint pensionné travaille de façon illimitée :

- o l'on octroie aux deux conjoints une pension de retraite d'isolé ;

- o les deux conjoints peuvent cumuler leur propre pension de retraite d'isolé avec une activité professionnelle sans limite de revenus lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans ou à partir du moment où ils peuvent justifier d'une carrière de 45 ans."

6.3. Niettegenstaande deze toelichting, beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet over voldoende gegevens om tot een sluitend oordeel te komen over de vraag of de ontworpen maatregel als proportioneel en de in dat verband aangewende criteria als pertinent kunnen worden beschouwd in het licht van de doelstelling die eraan ten grondslag ligt. Op dat punt wordt dan ook een voorbehoud gemaakt. Wel verdient het aanbeveling om in het verslag aan de Koning een verantwoording van de ontworpen regeling op te nemen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Thans bevat het verslag aan de Koning op dit punt immers geen enkele verduidelijking.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 par la circonstance :

« que l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que les mesures adoptées en matière de cumul d'une activité professionnelle avec une pension de travailleur salarié prendront effet dès le 1^{er} janvier 2015. Ainsi, la possibilité de cumul illimité pour certains pensionnés et la sanction plus favorable en cas de dépassement des plafonds prévues par le projet d'arrêté s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2015. Il est donc important et urgent que l'Office national des Pensions puisse, d'une part, prendre, sans délai, les mesures nécessaires pour informer le plus rapidement possible les bénéficiaires concernés par le projet d'arrêté afin de leur permettre d'organiser leur vie professionnelle (notamment d'étendre leur activité professionnelle pour les pensionnés qui peuvent désormais percevoir des revenus professionnels illimités) et d'autre part, pour adapter ses programmes informatiques à ces modifications réglementaires ».

*

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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter plusieurs modifications à l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

Ces modifications concernent le cumul d'une activité professionnelle avec une pension de retraite dans le régime de pension des travailleurs salariés. À partir du 1^{er} janvier 2015, les bénéficiaires d'une pension qui, à la date de prise de cours de leur première pension de retraite belge, justifient d'une carrière d'au moins 45 ans et tous les bénéficiaires d'une pension qui atteignent l'âge de 65 ans pourront cumuler sans restriction une pension de retraite avec des revenus professionnels. En outre, la sanction en cas de dépassement des plafonds résultant du cumul d'une pension de retraite avec des revenus professionnels est assouplie.

Les dispositions en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et sont applicables aux revenus professionnels perçus à partir de l'année 2015.

4. Selon le préambule du projet, le fondement juridique des dispositions en projet est recherché 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'.

Dans la mesure où il porte sur les possibilités et les plafonds de cumul (article 64, § 4 et §§ 8 à 10, en projet), l'article 1^{er} du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 25 de l'arrêté royal n° 50.

Dans la mesure où il concerne la sanction du dépassement des plafonds de cumul (article 64, § 6, en projet), l'article 1^{er} du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 39 de l'arrêté royal n° 50.

Comme le confirme le délégué, l'article 31 de l'arrêté royal n° 50 ne procure pas de fondement juridique au projet. Par conséquent, il convient de supprimer la référence à cet article dans le premier alinéa du préambule.

FORMALITÉS

5. L'avis de l'inspecteur des Finances du 26 novembre 2014 et l'accord du Ministre du Budget du 27 novembre 2014, visés dans le préambule du projet, doivent être combinés, respectivement, avec l'avis du 5 novembre 2014 et l'accord du 6 novembre 2014 concernant une version antérieure du projet. Le préambule doit dès lors également mentionner ces avis et accord.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

6.1. Le régime en projet opère une distinction entre des catégories de pensionnés sur la base de l'âge (âgés de plus ou de moins 65 ans) et de la durée de la carrière professionnelle (plus ou moins de 45 années de carrière à la date de prise de cours de la première pension de retraite belge). Le projet prévoit également que le pensionné âgé de 65 ans dont le conjoint bénéficie d'une pension de retraite accordée sur la base de 75% des rémunérations brutes visées aux articles 3, § 8, de la loi du 20 juillet 1990¹ ou 5, § 8, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996², est tenu de respecter les plafonds. En outre, l'arrêté en projet s'applique uniquement aux travailleurs salariés.

Pareilles différences de traitement doivent, de toute évidence, être justifiées au regard des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 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 si 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

¹ Loi du 20 juillet 1990 'instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général'.

² Arrêté royal du 23 décembre 1996 'portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'.

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.

6.2. Invité à justifier les différences de traitement précitées, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 25 de l'arrêté royal n°50 prévoit le principe de l'interdiction de cumul d'une pension de retraite ou de survie avec l'exercice d'une activité professionnelle. Le Roi peut prévoir des exceptions à ce principe. Cette habilitation est exécutée à l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967.

L'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 a prévu différentes catégories de personnes. Le présent projet d'arrêté royal ne modifie pas les différentes catégories de bénéficiaires déjà existantes et visées à l'article 64. Il introduit cependant une nouvelle catégorie pour ceux qui répondent aux conditions pour pouvoir cumuler de manière illimitée une pension de retraite avec un revenu professionnel (article 64, § 4).

Il est à noter que :

- les critères d'âge et de durée de carrière sont des critères objectifs. En effet, pour l'âge, il s'agit de l'âge légal actuel dans le régime de pension des travailleurs salariés et pour la carrière, il s'agit du nombre d'années requis pour une carrière complète; la possibilité de cumuler de façon illimitée est réservée aux personnes âgées d'au moins 65 ans car l'objectif du gouvernement est de décourager les départs en pension anticipée, c'est-à-dire les départs à un âge antérieur à l'âge légal de 65 ans. En ce qui concerne le critère de 45 ans, le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas justifié d'imposer à quelqu'un, qui avant l'âge de 65 ans a une carrière complète (ce qui signifie qu'il a commencé à travailler très jeune), d'atteindre l'âge de 65 ans pour pouvoir travailler de façon illimitée.

- Différence sur la base de la nature de l'activité professionnelle (seulement travailleurs salariés): les mêmes critères seront repris dans les réglementations de pension des travailleurs indépendants et du secteur public et ce, dans un souci d'harmonisation des 3 régimes de pension. Ces critères ne seront donc pas seulement d'application aux travailleurs salariés.

- Distinction sur la base de la constitution des droits de pension: il est logique que les personnes qui bénéficient déjà de leur pension et qui continuent à travailler ne se constituent pas de nouveaux droits à pension après la prise de cours de leur pension étant donné que leur pension constitue un revenu de remplacement et que l'activité professionnelle autorisée reste l'exception. Ce principe est déjà prévu dans la réglementation actuelle et n'a fait l'objet d'aucune critique;

- Le conjoint pensionné d'une personne qui bénéficie d'une pension au taux ménage (75%) doit en effet respecter les limites de travail autorisé. Il faut rappeler qu'une pension au taux ménage n'est actuellement octroyée que lorsque seul un des conjoints a un revenu ou lorsque l'autre conjoint a un revenu très limité (ex : le conjoint n'exerce qu'une activité professionnelle limitée ou lorsque la pension est inférieure à la différence entre la pension comme isolé et la pension au taux ménage du conjoint qui bénéficie de la pension la plus élevée). La raison d'être d'une pension au taux ménage est en effet l'octroi d'une pension de retraite calculée sur la base d'un pourcentage plus élevé (75% au lieu de 60%) à des couples qui doivent vivre avec un revenu.

Si le conjoint pensionné d'une personne qui bénéficie d'une pension au taux ménage peut gagner davantage que les montants limites autorisés, et donc s'il peut

travailler sans limite de revenus, l'on peut difficilement encore parler d'un couple qui doit vivre avec un revenu. C'est pourquoi si le conjoint pensionné travaille de façon illimitée :

o l'on octroie aux deux conjoints une pension de retraite d'isolé ;

o les deux conjoints peuvent cumuler leur propre pension de retraite d'isolé avec une activité professionnelle sans limite de revenus lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans ou à partir du moment où ils peuvent justifier d'une carrière de 45 ans ».

6.3. Nonobstant ces explications, le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas d'éléments suffisants lui permettant d'apprécier de manière concluante la question de savoir si la mesure en projet peut être considérée comme proportionnée et si les critères utilisés à cet égard peuvent être regardés comme pertinents au regard de l'objectif qui les sous-tend. Une réserve est dès lors émise sur ce point. Il est toutefois recommandé de faire figurer dans le rapport au Roi une justification du régime en projet au regard du principe constitutionnel d'égalité. En effet, le rapport au Roi ne comporte actuellement aucune précision sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME