



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.301/1
van 25 mei 2021

avis 69.301/1
du 25 mai 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 24*bis* 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 24*bis* de
l'arrêté royal du
21 décembre 1967 portant
règlement général du régime de
pension de retraite et de survie
des travailleurs salariés'

Op 28 april 2021 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 wijziging van artikel 24*bis* 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 18 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 mei 2021.

*

Le 28 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 24*bis* 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 18 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mai 2021.

*

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 koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 24*bis* van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, dat voorziet in een regeling om “[w]anneer het rust- of het overlevingspensioen daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 1977 ingaat”, het fictief loon vast te stellen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van het pensioenbedrag voor gelijkgestelde periodes.

Waar volgens de thans geldende regeling in het geval van het ontbreken van de vermelde refertegegevens het fictief loon zoals het voor het jaar 1967 is bepaald, in aanmerking wordt genomen “als dagelijks gemiddelde voor de vaststelling van het fictief loon van het beschouwde jaar”, beoogt het ontworpen koninklijk besluit “voor de kalenderjaren na 31 december 1999” te voorzien in een gunstiger fictief dagloon voor de vaststelling van het fictief loon van het beschouwde jaar (artikel 1 van het ontwerp).

De ontworpen regeling is van toepassing op “de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2022 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van een rustpensioen dat daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2021 ingegaan is” (artikel 2 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 3 van het ontwerp).

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, dat luidt als volgt:

“De Koning bepaalt welke perioden gelijkgesteld worden met arbeidsperioden. Hij bepaalt de fictieve lonen voor deze perioden, evenals de forfaitaire lonen die in de plaats moeten gesteld worden van de werkelijke lonen, in de gevallen door Hem te bepalen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. De ontworpen regeling doet een onderscheid ontstaan tussen verschillende categorieën van pensioengerechtigden, onder meer al naargelang de ingangsdatum van het pensioen.

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en 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 omdat het niet valt uit te sluiten dat de voorliggende regeling slechts een onderdeel vormt van een ruimer en in de tijd gespreid pakket van maatregelen op het vlak van de aanpassing van de pensioenen, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met de voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten worden beoordeeld.

*

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 royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 24bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', qui prévoit des règles permettant, « [l]orsque la pension de retraite ou la pension de survie prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 1977 », de déterminer la rémunération fictive dont il est tenu compte pour le calcul du montant de la pension pour les périodes assimilées.

Alors que, selon la réglementation actuelle, à défaut des données de référence mentionnées, la rémunération fictive, telle qu'elle est fixée pour l'année 1967, est prise en considération « comme moyenne journalière pour la fixation de la rémunération fictive de l'année considérée », l'arrêté royal en projet vise, « pour les années civiles postérieures au 31 décembre 1999 », à prévoir une rémunération journalière fictive plus favorable pour la détermination de la rémunération fictive de l'année considérée (article 1^{er} du projet).

Le régime en projet s'applique « aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2022, à l'exception des pensions de survie calculées sur base d'une pension de retraite qui a pris cours effectivement et pour la première fois au plus tard le 1^{er} décembre 2021 » (article 2 du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (article 3 du projet).

3. Le régime en projet trouve un fondement juridique dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi détermine les périodes assimilées aux périodes d'activité. Il fixe les rémunérations fictives afférentes à ces périodes ainsi que les rémunérations forfaitaires qui doivent être substituées aux rémunérations réelles dans les cas qu'il détermine ».

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le régime en projet fait naître une différence de traitement entre diverses catégories de bénéficiaires d'une pension, notamment en fonction de la date de prise de cours de celle-ci.

Pour être conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ces différences de traitement doivent chaque fois s'appuyer sur des motifs objectifs et raisonnablement admissibles.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de suffisamment d'éléments concrets pour apprécier le projet sous cet angle, dès lors notamment qu'il ne peut être exclu que le régime à l'examen ne constitue qu'un élément d'un ensemble plus large de mesures étalées dans le temps en matière d'adaptation des pensions, le projet nécessitant évidemment d'être apprécié dans un contexte plus large, en ce qui concerne sa conformité aux principes précités.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME