



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.435/1
van 25 mei 2022

avis 71.435/1
du 25 mai 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot uitvoering van de hervorming
van de overgangsuitkering in de
pensioenregeling voor
werknemers en tot wijziging van
diverse artikelen 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 ‘portant
exécution de la réforme de
l’allocation de transition dans le
régime de pension des travailleurs
salariés et modifiant divers articles
de l’arrêté royal du
21 décembre 1967 portant
règlement général du régime de
pension de retraite et de survie des
travailleurs salariés’

Op 29 april 2022 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 van de hervorming van de overgangsuitkering in de pensioenregeling voor werknemers en tot wijziging van diverse artikelen 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 19 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 mei 2022.

*

Le 29 avril 2022, 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 ‘portant exécution de la réforme de l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et modifiant divers articles 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 19 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mai 2022.

*

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 beoogt hoofdzakelijk uitvoering te geven aan de hervorming van de overgangsuitkering in het pensioenstelsel voor werknemers, zoals voorzien in de Programmawet van 27 december 2021.¹

Daartoe brengen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de inwerkingtreding ervan op 1 oktober 2021, welke datum overeenstemt met de datum van inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van de Programmawet van 27 december 2021.

3. De rechtsgrond voor het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt geboden door de bepalingen van de wet van 18 maart 2016 ‘betreffende de Federale Pensioendienst’, de Programmawet van 27 december 2021, alsook het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, waaraan wordt gerefereerd in de eerste drie leden van de aanhef van het ontwerp.

Voor de actualisering van de verwijzingen naar de Federale Pensioendienst en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, zoals voorzien in het ontworpen artikel 55^{ter}, 3°, 5°, en 7°, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 (artikel 1 van het ontwerp) wordt rechtsgrond geboden door artikel 78 van de wet van 18 maart 2016 ‘betreffende de Federale Pensioendienst’ dat de Koning machtigt om de wettelijke en reglementaire bepalingen op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet.

Voor de overige bepalingen van artikel 1 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 111, tweede lid, van de Programmawet van 27 december 2021 en artikel 21^{ter}, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 50, zoals vervangen door artikel 109 van voormelde Programmawet, die voorschrijven dat de Koning de wijze bepaalt waarop de voorwaarde van kinderlast bewezen wordt en wat onder een kind met een handicap dient te worden verstaan in het kader van de toekenning van de overgangsuitkering.

¹ Zie inzonderheid de artikelen 109 tot en met 112 van deze Programmawet. Over het voorontwerp dat geleid heeft tot deze Programmawet, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 17 november 2021 advies 70.434/1-2-3-4-VR verstrekt (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2349/1).

Voor zover artikel 2 van het ontwerp betrekking heeft op de cumulmogelijkheden en -grenzen, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 25, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 dat de Koning machtigt de gevallen en de voorwaarden te bepalen waaronder het rust- en overlevingspensioen uitbetaalbaar zijn terwijl de gerechtigde een beroepsactiviteit uitoefent of een andere opgesomde vergoeding of uitkering geniet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. De ontworpen regeling werkt terug tot 1 oktober 2021.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“(…)

Le projet d'arrêté royal a pour but de mettre en œuvre la réforme de l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et de modifier des articles de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, à la suite de la réforme relative à l'allocation de transition. Par conséquent, il doit entrer en vigueur en même temps que les articles 109 en 111 de la loi-programme du 27 décembre 2021 qu'il exécute.

Pour rappel, dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2021 et à la suite d'une question du Conseil d'État, la rétroactivité avait été justifiée comme suit :

‘Aangezien het artikel 117 ertoe strekt om de duur te verlengen van alle overgangsuitkeringen die werden toegekend naar aanleiding van het overlijden van een echtgenoot vóór 1 oktober 2021 en waarvan de duur verstrijkt na deze datum, werd ervoor gekozen om deze bepaling met terugwerkende kracht in werking te laten treden op 1 oktober 2021. Op deze manier wordt de verlenging van een overgangsuitkering die verstrijkt na 1 oktober 2021 maar vóór de publicatie van het ontwerp gegarandeerd. Ook de overgangsuitkeringen, toegekend ingevolge een overlijden vanaf 1 oktober 2021, zullen overeenkomstig artikel 114 een verlengde duur hebben.’

La rétroactivité est envisagée comme une mesure visant à traiter de manière égale les bénéficiaires d'une allocation de transition, elle est alors indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.”

In zoverre het ontwerp ertoe strekt uitvoering te geven aan de artikelen 109 en 111 van de Programmawet van 27 december 2021, die zelf uitwerking hebben met ingang van 1 oktober 2021,² kan worden aangenomen dat er een wettelijke grondslag bestaat voor de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit wordt gegeven.

Bovendien valt uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting af te leiden dat de ontworpen regeling voordelig is voor de betrokkenen en niet van aard is om aan verworven rechten te tornen. Aldus begrepen kan de retroactieve uitwerking van het ontworpen besluit toelaatbaar worden geacht.

*

² Zie artikel 112 van de Programmawet van 27 december 2021. In zijn advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 achtte de Raad van State, afdeling Wetgeving, de terugwerking tot die datum aanvaardbaar. Daarbij werd opgemerkt dat, ervan uitgaande dat de terugwerking bedoeld is om de begunstigden van een overgangsuitkering op eenzelfde manier te behandelen, deze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

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 essentiellement pour objet de pourvoir à l'exécution de la réforme de l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés, prévue dans la loi-programme du 27 décembre 2021 ¹.

À cet effet, les articles 1^{er} et 2 du projet apportent des modifications à l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

L'article 3 du projet fixe son entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2021, date qui correspond à la date d'entrée en vigueur des dispositions concernées de la loi-programme du 27 décembre 2021.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis trouve son fondement juridique dans les dispositions de la loi du 18 mars 2016 'relative au Service fédéral des Pensions', de la loi-programme du 27 décembre 2021, ainsi que de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', auxquels font référence les trois premiers alinéas du préambule du projet.

L'article 78 de la loi du 18 mars 2016 'relative au Service fédéral des Pensions', qui habilite le Roi à abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales et réglementaires pour les mettre en concordance avec les dispositions de cette loi, procure un fondement juridique à la mise à jour des références au Service fédéral des Pensions et à l'Office national de Sécurité sociale, prévue à l'article 55^{ter}, 3°, 5°, et 7°, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (article 1^{er} du projet).

Les autres dispositions de l'article 1^{er} du projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 111, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021 et 21^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 50, tel qu'il a été remplacé par l'article 109 de la loi-programme précitée, qui prescrivent que le Roi détermine la manière dont est prouvée la condition de la charge d'enfant et ce qu'il faut entendre par enfant en situation de handicap dans le cadre de l'octroi de l'allocation de transition.

¹ Voir notamment les articles 109 à 112 de cette loi-programme. Le 17 novembre 2021, la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 70.434/1-2-3-4-VR sur l'avant-projet devenu cette loi-programme (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 2349/1).

Dans la mesure où l'article 2 du projet concerne les possibilités et les plafonds de cumul, il peut trouver un fondement juridique à l'article 25, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, qui habilite le Roi à déterminer les cas et les conditions dans lesquels la pension de retraite et de survie est payable alors que le bénéficiaire exerce une activité professionnelle ou jouit d'une autre indemnité ou allocation énumérée.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. Le régime en projet rétroagit au 1^{er} octobre 2021.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité 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 la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

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

« (...) »

Le projet d'arrêté royal a pour but de mettre en œuvre la réforme de l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et de modifier des articles de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, à la suite de la réforme relative à l'allocation de transition. Par conséquent, il doit entrer en vigueur en même temps que les articles 109 en 111 de la loi-programme du 27 décembre 2021 qu'il exécute.

Pour rappel, dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2021 et à la suite d'une question du Conseil d'État, la rétroactivité avait été justifiée comme suit :

‘Aangezien het artikel 117 ertoe strekt om de duur te verlengen van alle overgangsuitkeringen die werden toegekend naar aanleiding van het overlijden van een echtgenoot vóór 1 oktober 2021 en waarvan de duur verstrijkt na deze datum, werd ervoor gekozen om deze bepaling met terugwerkende kracht in werking te laten treden op 1 oktober 2021. Op deze manier wordt de verlenging van een overgangsuitkering die verstrijkt na 1 oktober 2021 maar vóór de publicatie van het ontwerp gegarandeerd. Ook de overgangsuitkeringen, toegekend ingevolge een overlijden vanaf 1 oktober 2021, zullen overeenkomstig artikel 114 een verlengde duur hebben.’

La rétroactivité est envisagée comme une mesure visant à traiter de manière égale les bénéficiaires d'une allocation de transition, elle est alors indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ».

Dans la mesure où le projet vise à pourvoir à l'exécution des articles 109 et 111 de la loi-programme du 27 décembre 2021, qui produisent eux-mêmes leurs effets le 1^{er} octobre 2021 ², on peut admettre que la rétroactivité conférée à l'arrêté envisagé repose sur une base légale.

En outre, il se déduit des explications fournies par le délégué que le régime en projet est avantageux pour les personnes concernées et n'est pas de nature à porter atteinte aux droits acquis. Ainsi interprété, l'effet rétroactif de l'arrêté en projet peut être jugé admissible.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Voir l'article 112 de la loi-programme du 27 décembre 2021. Dans son avis 70.434/1-2-3-4-VR du 17 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a jugé la rétroactivité à cette date admissible. Il a été observé à cet égard que, considérant que la rétroactivité est envisagée comme une mesure visant à traiter de manière égale les bénéficiaires d'une allocation de transition, celle-ci est alors indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.