



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.630/1
van 23 december 2022

avis 72.630/1
du 23 décembre 2022

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, betreffende de
cumulatie van een
overlevingspensioen in de
werknemersregeling met
beroepsinkomsten'

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, relatif au
cumul d'une pension de survie
dans le régime des travailleurs
salariés avec des revenus
professionnels'

Op 28 november 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 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, betreffende de cumulatie van een overlevingspensioen in de werknemersregeling met beroepsinkomsten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2022.

*

Le 28 novembre 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 ‘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, relatif au cumul d'une pension de survie dans le régime des travailleurs salariés avec des revenus professionnels’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 décembre 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 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 strekt ertoe om de cumulatieregeling in de pensioenregeling voor werknemers te versoepelen op het vlak van de toegelaten beroepsinkomsten voor rechthebbenden jonger dan 65 jaar die slechts één of meer overlevingspensioenen genieten en kinderen ten laste hebben. Daartoe beoogt het ontwerp een aantal wijzingen aan te brengen in artikel 64, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’. Zo wordt, enerzijds, het cumulatieplafond voor rechthebbenden met één kind ten laste aanzienlijk verhoogd en wordt, anderzijds, in een verhoging van het plafond per bijkomend kind ten laste voorzien. Ook wordt bepaald dat de kinderlast gedurende de loop van het kalenderjaar kan worden aangetoond en dat niet langer reeds op 1 januari aan deze voorwaarde voldaan moet zijn (artikel 1). Het is de bedoeling om de ontworpen regeling op 1 januari 2023 in werking te laten treden (artikel 2).

3. Het ontworpen koninklijk besluit vindt rechtsgrond in het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 25, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’. Deze bepaling machtigt de Koning onder meer om de gevallen en de voorwaarden te bepalen waaronder beroepsarbeid kan worden geleverd met behoud van het rust- en overlevingspensioen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, werd over het ontworpen koninklijk besluit overleg gepleegd in de Ministerraad, ook al schrijft artikel 25, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 geen dergelijk overleg voor. Niettemin zou aan het einde van de aanhef van het ontwerp de formule van voordracht moeten worden aangevuld als volgt: “Op de voordracht van de Minister van Pensioenen en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers,”.

Artikel 1

5.1. De nieuwe cumulatieregels die voortvloeien uit artikel 1 van het ontwerp, creëren een aantal verschillen in behandeling. Zij gelden immers enkel voor de gerechtigden op uitsluitend¹ één of meer overlevingspensioenen die jonger zijn dan 65 jaar. Daarbij staat de verhoging in functie van de gezinslast, waarbij het bedrag van de verhoging voor het eerste kind dubbel zo hoog is. Op die manier wordt de cumulgrens voor gerechtigden met één kind ten laste verhoudingsgewijs meer verhoogd dan voor gerechtigden die meer kinderen ten laste hebben.

5.2. Zoals reeds meermaals door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is opgemerkt, brengt de regelgeving inzake pensioenen noodzakelijkerwijs verschillen in behandeling met zich mee en kunnen de criteria waarop die verschillen in behandeling berusten, vastgesteld worden krachtens de ruime beoordelingsbevoegdheid die aan de regelgever is toegekend.² Zowel de bepalingen waarbij die verschillen in behandeling in het leven worden geroepen als die waarbij verschillende situaties op dezelfde manier behandeld worden, moeten evenwel objectief en redelijk verantwoord kunnen worden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De steller van het ontwerp moet bijgevolg in staat zijn om alle bepalingen van het ontwerp waarbij een verschil in behandeling tot stand wordt gebracht of waarbij verschillende situaties op dezelfde wijze worden behandeld, te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

5.3. Het onderscheid tussen gerechtigden op een overlevingspensioen die jonger zijn dan 65 jaar, en gerechtigden die ouder zijn dan 65 jaar, berust op een objectief criterium. De steller van het ontwerp zal er evenwel ook over moeten waken dat voor de ingevoerde verschillende behandeling van categorieën van gerechtigden een afdoende redelijke verantwoording voorhanden is. Wat dat betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het gaat om twee verschillende categorieën van rechthebbenden:

1) Weduwen/Weduwnaars van minder dan 65 jaar:

Zij maken deel uit van de actieve beroepsbevolking, kunnen enkel een beroep doen op het overlevingspensioen en bouwen een eigen rustpensioen op (anders zou er geen cumul met beroepsinkomsten zijn).

Het opzet is om in deze leeftijdscategorie een zo hoog mogelijke tewerkstellingsgraad te realiseren en de mogelijkheden tot werk, behoud van welvaart en (pensioenopbouw) maximaal te garanderen.

De huidige grensbedragen blijken te laag, zeker voor personen met meerdere kinderen ten laste. Het voorgelegde ontwerp komt hieraan tegemoet en verhindert dat deze personen noodgedwongen hun tewerkstelling zouden moeten verminderen om hun overlevingspensioen te kunnen behouden. De verhoging van het bedrag garandeert hen overigens ook een hogere pensioenopbouw (voor het eigen rustpensioen).

¹ De verhoogde cumulatieplafonds gelden ook voor de gerechtigde op een of meer overlevingspensioenen jonger dan 65 jaar, wat betreft het kalenderjaar waarin het rustpensioen ingaat (artikel 64, § 2, D, van het koninklijk besluit van 21 december 1967).

² RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens en cons., overw. 13.3, en verwijzingen naar rechtspraak aldaar.

2) Weduwen/Weduwnaars van 65 jaar of ouder:

Zij genieten in de meeste gevallen niet alleen een overlevingspensioen maar ook een rustpensioen en hebben dus in realiteit meestal reeds de mogelijkheid om onbeperkt bij te verdienen (dankzij hun rustpensioen).

Diegenen die geen rustpensioen genieten, hebben ofwel vóór de leeftijd van 65 jaar nooit gewerkt (en dus nooit een rustpensioen opgebouwd), ofwel toch gewerkt (en een rustpensioen opgebouwd) maar verkiezen om dit rustpensioen nog niet op te nemen.

Dit is dus een fundamenteel andere categorie dan de eerste, waarvoor dus andere regels kunnen gelden. Hierbij dient opgemerkt [dat] de cumulatiegrens voor deze categorie reeds aanzienlijk hoger ligt en dat er pas een verschil ontstaat vanaf het tweede kind ten laste.”

Deze verantwoording wordt het best geïntegreerd in het verslag aan de Koning.

6. Bij de in artikel 1, 2°, van het ontwerp, beoogde vervanging van bedragen dient erop te worden toegezien dat wordt uitgegaan van de actueel geldende bedragen zoals die worden vermeld in de vijfde zin van artikel 64, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967. De vraag is of er wat dat betreft voldoende rekening is gehouden met de aanpassingen van de betrokken bedragen bij artikel 1 van het ministerieel besluit van 13 december 2021 ‘tot aanpassing van de jaarbedragen bedoeld in artikel 64, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

*

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 d'assouplir la règle de cumul des revenus professionnels autorisés dans le régime de pension des travailleurs salariés pour les ayants droit de moins de 65 ans bénéficiant uniquement d'une seule ou de plusieurs pensions de survie et ayant des enfants à charge. À cet effet, le projet vise à apporter un certain nombre de modifications à l'article 64, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'. Ainsi, d'une part, le texte en projet relève considérablement le plafond de cumul pour les ayants droit avec un seul enfant à charge et, d'autre part, il prévoit une hausse du plafond par enfant à charge supplémentaire. Il est aussi prévu que la charge de l'enfant peut être démontrée dans le courant de l'année civile et qu'il ne faut plus satisfaire à cette condition dès le 1^{er} janvier (article 1^{er}). L'intention est de fixer l'entrée en vigueur du régime en projet au 1^{er} janvier 2023 (article 2).

3. L'arrêté royal en projet trouve son fondement juridique dans l'article 25, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', visé au premier alinéa du préambule. Cette disposition habilite le Roi, entre autres, à déterminer les cas et les conditions dans lesquels une activité professionnelle peut être exercée avec maintien de la pension de retraite et de survie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Comme l'a confirmé le délégué, l'arrêté royal en projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, bien que l'article 25, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 ne la prescrive pas. Il faudrait néanmoins, à la fin du préambule du projet, compléter la formule de proposition comme suit : « Sur la proposition du Ministre des Pensions et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil, ».

Article 1^{er}

5.1. Les nouvelles règles de cumul qui découlent de l'article 1^{er} du projet créent un certain nombre de différences de traitement. En effet, elles ne valent que pour les bénéficiaires de moins de 65 ans pouvant prétendre exclusivement ¹ à une seule ou à plusieurs pensions de survie. À cet égard, l'augmentation est fonction de la charge de famille, le montant de l'augmentation pour le premier enfant étant deux fois plus élevé. Ce faisant, la limite de cumul pour les titulaires ayant un seul enfant à charge est, proportionnellement, augmentée davantage que pour les titulaires ayant plusieurs enfants à charge.

5.2. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà observé à maintes reprises, la législation en matière de pensions établit nécessairement des différences de traitement et la fixation des critères sur lesquels se fondent ces différences de traitement reposent sur le large pouvoir d'appréciation reconnu au législateur ². Tant les dispositions établissant ces différences de traitement que celles qui traitent de manière identique des situations différentes doivent toutefois être susceptibles de justification objective et raisonnable au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. L'auteur du projet doit dès lors être en mesure de justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, toutes les dispositions du projet qui établissent une différenciation de traitement ou qui traitent de manière égale des situations différentes.

5.3. La distinction entre ayants-droit à une pension de survie de moins de 65 ans et ayants-droit de plus de 65 ans repose sur un critère objectif. L'auteur du projet devra toutefois veiller également à ce que l'instauration de la différence de traitement de catégories d'ayants droit soit raisonnablement et adéquatement justifiée. À cet égard, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Het gaat om twee verschillende categorieën van rechthebbenden:

1) Weduwen/Weduwnaars van minder dan 65 jaar:

Zij maken deel uit van de actieve beroepsbevolking, kunnen enkel een beroep doen op het overlevingspensioen en bouwen een eigen rustpensioen op (anders zou er geen cumul met beroepsinkomsten zijn).

Het opzet is om in deze leeftijdscategorie een zo hoog mogelijke tewerkstellingsgraad te realiseren en de mogelijkheden tot werk, behoud van welvaart en (pensioenopbouw) maximaal te garanderen.

De huidige grensbedragen blijken te laag, zeker voor personen met meerdere kinderen ten laste. Het voorgelegde ontwerp komt hieraan tegemoet en verhindert dat deze personen noodgedwongen hun tewerkstelling zouden moeten verminderen om hun overlevingspensioen te kunnen behouden. De verhoging van het bedrag garandeert hen overigens ook een hogere pensioenopbouw (voor het eigen rustpensioen).

2) Weduwen/Weduwnaars van 65 jaar of ouder:

Zij genieten in de meeste gevallen niet alleen een overlevingspensioen maar ook een rustpensioen en hebben dus in realiteit meestal reeds de mogelijkheid om onbeperkt bij te verdienen (dankzij hun rustpensioen).

¹ Les plafonds de cumul majorés s'appliquent également aux bénéficiaires d'une ou de plusieurs pensions de survie de moins de 65 ans, en ce qui concerne l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend cours (article 64, § 2, D, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967).

² C.E., 14 juin 2021, n° 250.892, Heyens et cons., cons. 13.3, et renvois à la jurisprudence qui y figurent.

Diegenen die geen rustpensioen genieten, hebben ofwel vóór de leeftijd van 65 jaar nooit gewerkt (en dus nooit een rustpensioen opgebouwd), ofwel toch gewerkt (en een rustpensioen opgebouwd) maar verkiezen om dit rustpensioen nog niet op te nemen.

Dit is dus een fundamenteel andere categorie dan de eerste, waarvoor dus andere regels kunnen gelden. Hierbij dient opgemerkt [dat] de cumulatiegrens voor deze categorie reeds aanzienlijk hoger ligt en dat er pas een verschil ontstaat vanaf het tweede kind ten laste ».

Mieux vaudrait intégrer cette justification dans le rapport au Roi.

6. Lors du remplacement des montants visé à l'article 1^{er}, 2^o, du projet, il faudra veiller à ce que l'on se base sur les montants actuellement en vigueur, mentionnés dans la cinquième phrase de l'article 64, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. La question se pose de savoir si, à cet égard, les adaptations des montants concernés, apportées par l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 13 décembre 2021 'portant adaptation des montants annuels visés à l'article 64, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', ont été suffisamment prises en compte.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME