



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.541/1
van 1 december 2017

avis 62.541/1
du 1^{er} décembre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot hervorming van de
regularisatie van de
studieperioden in de
pensioenregeling van
werknemers'

un projet d'arrêté royal 'portant
réforme de la régularisation des
périodes d'études dans le
régime de pension des
travailleurs salariés'

Op 24 november 2017 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 hervorming van de regularisatie van de studieperioden in de pensioenregeling van werknemers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 november 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 1 december 2017.

*

Le 24 novembre 2017, 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 ‘portant réforme de la régularisation des périodes d'études dans le régime de pension des travailleurs salariés’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 novembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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 1^{er} décembre 2017.

*

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

“par le fait que cet arrêté royal exécute, pour ce qui concerne le régime de pension des travailleurs salariés, l’habilitation au Roi reprise dans la loi du 2 octobre 2017 relative à l’harmonisation de la prise en compte des périodes d’études pour le calcul de la pension. Il met ainsi en œuvre pour le régime de pension des travailleurs salariés l’harmonisation de la prise en compte du diplôme dans le calcul de la pension qui est une réforme menée simultanément dans les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonctionnaire). Pour ce qui concerne le régime de pension des fonctionnaires, la réforme fait l’objet de la loi du 2 octobre 2017 précitée. Pour ce qui concerne le régime de pension des indépendants, un arrêté royal exécutera une autre habilitation également reprise dans la loi du 2 octobre 2017 précitée. Etant donné que la réforme dans les trois régimes de pension entre en vigueur le 1^{er} décembre 2017, il s’impose que les arrêtés royaux d’exécution puissent également être adoptés et entrer en vigueur à cette date. A défaut, la réforme ne sera pas simultanément complètement effective dans les trois régimes de pension.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan titel 3 van de wet van 2 oktober 2017 ‘betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen’, waarbij wordt beoogd de beginselen inzake de regularisatie van de studiejaren in het pensioenstelsel van de werknemers in overeenstemming te brengen met de door titel 2 van de wet van 2 oktober 2017 aangenomen beginselen inzake de regularisatie van de studiejaren in het pensioenstelsel van de openbare sector. Met het oog hierop worden wijzigingen aangebracht in twee koninklijke besluiten:

- het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’; en
- het koninklijk besluit van 27 juli 1971 ‘tot vaststelling voor de beroepsjournalisten, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het recht op pensioen en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het Koninklijk Besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, van de 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 en van het 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 pensioenstelsels’.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 3, eerste lid, 4° en 6°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ en artikel 27 van de voornoemde wet van 2 oktober 2017. Die bepalingen luiden:

“Art. 3 De Koning:

4° bepaalt onder welke voorwaarden de werknemer de gelijkstelling met arbeidsperioden kan bekomen voor de perioden tijdens welke hij studiën heeft gedaan en voor de perioden tijdens welke hij onder een leerovereenkomst viel; Hij kan bepalen welke activiteiten van educatieve of vormende aard als studiën beschouwd worden; Hij kan eveneens de voorwaarden en regelen bepalen volgens welke bijdragen moeten worden betaald en volgens welke deze betaalde bijdragen eventueel kunnen worden terugbetaald;

6° bepaalt de speciale toepassingsmodaliteiten van dit besluit voor de beroepsjournalisten, de leden van het onderwijzend personeel verbonden aan een private onderwijsinstelling, de personen die in België, in uitvoering van een arbeidsovereenkomst, het beroep van kunstenaar uitoefenen en voor het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart”;

en

“Art 27 Voor de personen voor wie de termijn van tien jaar vanaf het einde van hun studies is verlopen op de datum van inwerkingtreding van deze wet, voorziet de Koning in een overgangsmaatregel die enkel betrekking kan hebben op de studieperioden vanaf 1 januari van het jaar van hun twintigste verjaardag”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De aanhef van het ontwerp zal in overeenstemming moeten worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp. Dit betekent dat ook moet worden verwezen naar artikel 3, eerste lid, 6°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 en naar artikel 27 van de wet van 2 oktober 2017.

5.2. Bovendien dient in de aanhef ook een verwijzing te worden opgenomen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 27 juli 1971 (zie artikel 4 van het ontwerp).

Artikel 1

6. Ter wille van de rechtszekerheid dient in het ontworpen artikel 7 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 telkens te worden verwezen naar de “Federale Pensioendienst” (niet: “Dienst”).

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 dient ook melding te worden gemaakt van de “overgangsuitkering”.

8. Het ontworpen artikel 7, § 4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 bepaalt dat de regularisatiebijdrage in één keer moet worden betaald.

Voor zover deze voorwaarde, rekening houdend met de omvang van de regularisatie die naargelang het aantal te regulariseren jaren aanzienlijk kan zijn, tot gevolg zou kunnen hebben dat bepaalde categorieën van personen noodzakelijkerwijs moeten afzien van het indienen van een regularisatieaanvraag of moeten opteren voor een meer beperkte regularisatie, dreigt zij op gespannen voet te komen staan met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. In dat verband lijkt het nuttig erop te wijzen dat in de huidige regeling is voorzien dat de bijdragen kunnen worden betaald, hetzij in één keer, hetzij in annuïteiten gespreid over maximaal vijf jaar (artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 21 december 1967).

9. Uit het ontworpen artikel 7, § 4, derde lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 blijkt dat “[m]et uitzondering van de overdrachten bedoeld in de wet van 10 februari 2003 tot regeling van overdracht van pensioenrechten tussen de Belgische pensioenregelingen en die van instellingen van internationaal publiek [recht], [...] nadien geen enkele overdracht van bijdragen uitgevoerd [zal] worden naar andere Belgische of buitenlandse pensioenstelsels van sociale zekerheid”. In het verslag aan de Koning wordt bij deze bepaling gesteld dat “[e]r wordt verondersteld dat deze overdrachten tegen elkaar zouden opwegen”. Daargelaten de vraag waarop deze veronderstelling precies is gegrond en wat onder de vooropgestelde “compensatie” precies moet worden verstaan, moet worden opgemerkt dat het mogelijk ontbreken van de overdracht in geen geval een belemmering mag vormen van het vrij verkeer van werknemers in de Europese Economische Ruimte en dat daardoor niet kan worden voorbijgegaan aan andere internationale verbintenissen ter zake van de Belgische Staat.¹

10. Uit het ontworpen artikel 7, § 6, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 blijkt dat de werknemer die een regularisatieaanvraag heeft ingediend door de Federale Pensioendienst eerst in kennis moet worden gesteld van het totaalbedrag van de te betalen regularisatiebijdrage, en dat de Federale Pensioendienst pas nadat de betrokkene heeft beslist te opteren voor de regularisatie, hem de regularisatiebeslissing ter kennis brengt. De aanvrager moet de regularisatiebijdrage binnen de termijn van zes maanden vastgesteld in het ontworpen artikel 7, § 4, eerste lid, van hetzelfde besluit storten.

¹ Zie ook adv.RvS nr. 60.770/4 van 5 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 oktober 2017 ‘betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2378/1, 71.

10.1. Het ontworpen artikel 7, § 6, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 voorziet erin dat de aanvrager kan beslissen om niet te regulariseren. In het verslag aan de Koning wordt bij deze bepaling gesteld dat “[i]ndien de betrokkene beslist om niet te regulariseren [...] er geen impact op zijn quota van maximum twee aanvragen tot regularisatie [is]”. Dit laatste zou het best in de tekst van het ontworpen artikel 7, § 6, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 uitdrukkelijk worden bepaald.

10.2. Uit het ontworpen artikel 7, § 6, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 blijkt voorts dat in het geval waarin betrokkene heeft gekozen voor de regularisatie van het geheel of een deel van de studieperioden en hij de regularisatiebijdrage niet binnen de termijn van zes maanden betaalt, “zijn aanvraag definitief [wordt] afgesloten”. In het verslag aan de Koning wordt bij die bepaling gesteld dat de aanvrager “aldus een aanvraag uit[put]”. Dit zou eveneens het best uitdrukkelijk in het ontworpen artikel 7, § 6, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 moeten worden bepaald.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 le fait que cet arrêté royal exécute, pour ce qui concerne le régime de pension des travailleurs salariés, l'habilitation au Roi reprise dans la loi du 2 octobre 2017 relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension. Il met ainsi en œuvre pour le régime de pension des travailleurs salariés l'harmonisation de la prise en compte du diplôme dans le calcul de la pension qui est une réforme menée simultanément dans les trois régimes de pension (salarié, indépendant et fonctionnaire). Pour ce qui concerne le régime de pension des fonctionnaires, la réforme fait l'objet de la loi du 2 octobre 2017 précitée. Pour ce qui concerne le régime de pension des indépendants, un arrêté royal exécutera une autre habilitation également reprise dans la loi du 2 octobre 2017 précitée. Etant donné que la réforme dans les trois régimes de pension entre en vigueur le 1^{er} décembre 2017, il s'impose que les arrêtés royaux d'exécution puissent également être adoptés et entrer en vigueur à cette date. A défaut, la réforme ne sera pas simultanément complètement effective dans les trois régimes de pension. »

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, 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 de donner exécution au titre 3 de la loi du 2 octobre 2017 'relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension', en vue de mettre les principes relatifs à la régularisation des années d'études dans le régime de pension des travailleurs salariés en conformité avec les principes adoptés par le titre 2 de la loi du 2 octobre 2017 en matière de régularisation des années d'études dans le régime de pension du secteur public. À cet effet, des modifications sont apportées dans deux arrêtés royaux :

- l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'; et
- l'arrêté royal du 27 novembre 1971 'déterminant pour les journalistes professionnels les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, de la 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 et de l'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'.

4. L'article 3, alinéa 1^{er}, 4^o et 6^o, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' et l'article 27 de la loi précitée du 2 octobre 2017 procurent un fondement juridique au projet. Ces dispositions s'énoncent comme suit :

« Art. 3 Le Roi :

4^o détermine sous quelles conditions le travailleur salarié peut obtenir l'assimilation à des périodes de travail des périodes pendant lesquelles il a fait des études et des périodes pendant lesquelles il était sous un contrat d'apprentissage; Il peut déterminer quelles activités de nature éducative ou formative sont considérées comme études; Il peut déterminer également les conditions et règles selon lesquelles des cotisations doivent être payées et selon lesquelles ces cotisations payées peuvent éventuellement être remboursées ;

6^o détermine les modalités spéciales d'application du présent arrêté aux journalistes professionnels, aux membres du personnel enseignant attachés à un établissement d'enseignement privé, aux personnes qui exercent en Belgique, en exécution d'un contrat de louage de travail, la profession d'artiste et au personnel navigant de l'aviation civile » ;

et

« Art. 27 Pour les personnes pour qui le délai de dix ans à partir de la fin de leurs études est expiré à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le Roi prévoit une mesure transitoire qui ne peut concerner que les périodes d'études à partir du 1^{er} janvier de l'année de leur vingtième anniversaire ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. Il conviendra de faire concorder le préambule du projet avec l'observation faite ci-dessus à propos du fondement juridique du projet. Cela signifie qu'il devra également viser l'article 3, alinéa 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 et l'article 27 de la loi du 2 octobre 2017.

5.2. En outre, il faudra également insérer dans le préambule une référence à l'arrêté royal du 27 juillet 1971 à modifier (voir l'article 4 du projet).

Article 1^{er}

6. Par souci de sécurité juridique, il convient de faire chaque fois référence dans l'article 7 en projet de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 au « Service fédéral des pensions » (et non au « Service »).

7. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 3, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, il y a également lieu de faire mention de l'allocation de transition.

8. L'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 dispose que la cotisation de régularisation doit être versée en une fois.

Dans la mesure où, compte tenu de l'ampleur de la régularisation qui, selon le nombre d'années concernées, peut être considérable, cette condition pourrait avoir pour effet que certaines catégories de personnes devront nécessairement renoncer à introduire une demande de régularisation ou opter pour une régularisation plus restreinte, elle risque de devenir incompatible avec le principe constitutionnel de l'égalité. À ce propos, il paraît utile de souligner que le règlement actuel prévoit que les cotisations peuvent être versées soit en une fois, soit par annuités étalées sur une période maximale de cinq ans (article 7, § 4, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967).

9. Il ressort de l'article 7, § 4, alinéa 3, 2^e phrase, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 qu'« [à] l'exception des transferts visés dans la loi du 10 février 2003 réglant le transfert de droits à pensions entre des régimes belges de pensions et ceux d'institutions de droit international public, aucun transfert de cotisations ne pourra être effectué par la suite vers d'autres régimes de pension belges ou étrangers. » Le rapport au Roi précise, en ce qui concerne cette disposition, qu'« [i]l est supposé que ces transferts se compenseraient ». Abstraction faite de la question de savoir sur quels éléments cette supposition se fonde précisément et ce qu'il faut entendre exactement par la « compensation » suggérée, il y a lieu d'observer que l'éventuelle absence de transfert ne peut en aucun cas constituer une entrave à la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Espace économique européen, ni de ce fait méconnaître d'autres engagements internationaux de l'État belge en la matière ¹.

10. Il résulte de l'article 7, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 que le travailleur qui a introduit une demande de régularisation, doit d'abord être informé par le Service fédéral des pensions du montant total de la cotisation de régularisation à verser, et que ce n'est qu'après la décision de l'intéressé d'opter pour la régularisation que le Service fédéral des pensions lui notifie sa décision de régularisation. Le demandeur doit verser la cotisation de régularisation dans le délai de six mois, fixé à l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, du même arrêté.

10.1. L'article 7, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 prévoit que le demandeur peut décider de ne pas régulariser. Le rapport au Roi précise, en ce qui concerne cette disposition, que « [s]i l'intéressé décide de ne pas régulariser [...] il n'y a pas d'impact sur son quota de deux demandes de régularisation maximum ». Il serait préférable de l'indiquer explicitement dans le texte de l'article 7, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967.

¹ Voir aussi l'avis C.E. n° 60.770/4 du 5 janvier 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 2 octobre 2017 'relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension', *Doc. parl.*, Chambre 2016-2017, n° 2378/1, 71.

10.2. Par ailleurs, il ressort de l'article 7, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 que dans le cas où l'intéressé a opté pour la régularisation de l'ensemble ou d'une partie des périodes d'études et qu'il ne verse pas la cotisation de régularisation dans le délai de six mois, « sa demande est définitivement clôturée ». Le rapport au Roi précise à propos de cette disposition que le demandeur « épuise ainsi une demande ». Mieux vaudrait également l'indiquer explicitement dans le texte de l'article 7, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME