

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.487/1
VAN 10 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 23 november 2009 door de Minister van KMO's en Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het artikel 131*bis*, § 1*septies*, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het minimumpensioen voor zelfstandigen met ingang van 1 augustus 2010 te verhogen tot 12.142,12 euro voor een gezin en tot 9.308,83 euro voor een alleenstaande of voor een rechthebbende op een overlevingspensioen.
2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 131*bis*, § 1*septies*, tweede lid, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, naar luid waarvan "de Koning bij besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het eerste lid (kan) wijzigen en aanvullen, om op de data die Hij bepaalt de in dat lid bedoelde bedragen te verhogen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Zoals in advies 2009/07 van 19 november 2009 van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen met betrekking tot het voorliggende ontwerp wordt gesteld, beoogt het ontwerp het verschil tussen het minimumpensioen voor werknemers en het minimumpensioen voor zelfstandigen verder weg te werken. Zo begrepen, dient het ontwerp gesitueerd te worden in het streven naar een gelijke behandeling tussen zelfstandigen en werknemers in een aangelegenheid waar het verschil in behandeling in redelijkheid niet te verantwoorden valt in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Op zichzelf beschouwd, kan het ontwerp dan ook worden geacht in overeenstemming te zijn met die beginselen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, rekent het evenwel tot zijn wettelijke opdracht om ook de onrechtstreekse juridische weerslag te onderzoeken van een ontwerp op de bestaande regelgeving, ook al stelt het ontwerp ogenschijnlijk zelf geen juridisch probleem. Met betrekking tot het voorliggende ontwerp dient meer bepaald te worden onderzocht of het resultaat van de opeenvolgende verhogingen van het bedrag van

.../...

het minimumpensioen voor zelfstandigen, waardoor het thans *quasi* op dezelfde hoogte komt als het minimumpensioen voor werknemers, geen substantiële weerslag heeft op de verantwoording, in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, van andere ongelijke behandelingen elders in de regelgeving, hetzij tussen werknemers en zelfstandigen, hetzij tussen zelfstandigen onderling, die een rechtstreeks verband vertonen met de ongelijke behandeling die thans wordt weggewerkt. In dat verband wenst de afdeling Wetgeving te wijzen op de bestaande regeling voor de berekening van het minimumpensioen voor zelfstandigen in het geval van een gemengde loopbaan werknemer/zelfstandige, waarbij het minimumpensioen voor werknemers wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt waarvan de hoegrootheid wordt geacht een rechtstreeks verband te vertonen met het verschil tussen het minimumpensioen voor werknemers en het minimumpensioen voor zelfstandigen ⁽¹⁾. Aangezien de hoegrootheid van die coëfficiënt thans evenwel niet langer in overeenstemming kan worden geacht met het verschil tussen het minimumpensioen voor werknemers en het minimumpensioen voor zelfstandigen, gelet op de opeenvolgende verhogingen van dat laatste, rijst de vraag in hoeverre voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit tussen zelfstandigen met een volledige loopbaan en zelfstandigen met een gemengde loopbaan werknemer/zelfstandige nog een redelijke verantwoording voorhanden kan worden geacht in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft binnen de hem toegemeten termijn om advies uit te brengen over het voorliggende ontwerp alle repercussies van de harmonisering van het minimumpensioen voor zelfstandigen en het minimumpensioen voor werknemers, die met het voorliggende ontwerp *quasi* wordt bereikt, op de bestaande regelgeving, onder meer in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, niet op exhaustieve wijze kunnen onderzoeken. Wat hiervoor is gesteld met betrekking tot de berekening van het minimumpensioen in het geval van een gemengde loopbaan, geldt dan ook slechts bij wijze van voorbeeld. Het staat aan de stellers van het ontwerp om de bestaande regelgeving vanuit dat oogpunt aan een

⁽¹⁾ Zie artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 28 september 2006 tot uitvoering van de artikelen 33, 33bis, 34 en 34bis van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake pensioenen van de sociale sector. Zie ook artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003 tot vaststelling van het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers, opgeheven bij voornoemd besluit van 28 september 2006, dat evenwel van toepassing blijft op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal zijn ingegaan vóór 1 oktober 2006.

bijkomend onderzoek te onderwerpen en, in voorkomend geval, de nodige regelgevende initiatieven te nemen om bestaande ongelijke behandelingen die niet langer kunnen worden verantwoord op grond van het verschil tussen het bedrag van het minimumpensioen voor werknemers, enerzijds, en het bedrag van het minimumpensioen voor zelfstandigen, anderzijds, weg te werken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.487/1
DU 10 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des PME et des Indépendants, le 23 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 131*bis*, § 1^{er} *septies*, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à porter le montant de la pension minimum des travailleurs indépendants avec effet au 1^{er} août 2010 à 12.142,12 euros pour un ménage et à 9.308,83 euros pour un isolé ou un ayant droit à une pension de survie.

2. Le projet trouve son fondement juridique à l'article 131bis, § 1^{er} septies, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions aux termes duquel "le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, modifier et compléter l'alinéa 1^{er} en vue d'augmenter, aux dates qu'il détermine, les montants qui y sont mentionnés".

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Comme le relève l'avis n/ 2009/07 du 19 novembre 2009 du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le présent projet vise à réduire davantage l'écart entre le montant de la pension minimum des salariés et celui de la pension minimum des indépendants. Ainsi compris, le projet doit s'inscrire dans l'objectif d'égalité de traitement des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés dans une matière où la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiable au regard des principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination. En soi, le projet peut dès lors être considéré comme conforme à ces principes.

Le Conseil d'État, section de législation, a toutefois également pour mission légale d'examiner les incidences juridiques indirectes d'un projet sur la réglementation existante, même si en apparence, il ne pose pas lui-même de problème juridique. S'agissant du projet à l'examen, il faut examiner en particulier si le résultat des majorations successives du montant de la pension minimum des travailleurs indépendants qui ont pour effet de la porter pour ainsi dire au même niveau que celle des travailleurs salariés, n'a pas d'incidence substantielle sur la justification, au regard des principes

.../...

constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination, d'autres différences de traitement résultant d'autres dispositions de la réglementation, que ce soit entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants ou entre certaines catégories de travailleurs indépendants, et présentant un rapport direct avec la différence de traitement présentement éliminée. À cet égard, la section de législation souhaite rappeler le régime de calcul de la pension minimum des travailleurs indépendants en cas de carrière mixte salarié/indépendant, hypothèse dans laquelle la pension minimum des salariés est multipliée par un coefficient dont l'importance est censée présenter un rapport direct avec la différence entre les pensions minimales des travailleurs salariés et des indépendants⁽¹⁾. Toutefois, dès lors que l'importance de ce coefficient ne peut plus être considérée actuellement comme conforme à la différence entre la pension minimum des travailleurs salariés et celle des indépendants, vu les majorations successives de cette dernière, la question se pose de savoir dans quelle mesure on peut encore considérer comme raisonnablement justifiée, au regard des principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination, la différence de traitement qui en résulte entre travailleurs indépendants ayant une carrière complète et travailleurs indépendants ayant une carrière mixte salarié/indépendant.

Dans le délai qui lui est imparti pour rendre son avis sur le présent projet, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu examiner de manière exhaustive toutes les répercussions que l'harmonisation de la pension minimum des travailleurs indépendants et de celle des travailleurs salariés, quasiment réalisée par le projet à l'examen, a sur la réglementation existante, notamment au regard des principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination. Ce qui a été relevé ci-dessus au sujet du calcul de la pension minimum en cas de carrière mixte ne vaut dès lors qu'à titre d'exemple. Il appartient aux auteurs du projet de soumettre la réglementation existante à

(1) Voir l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 septembre 2006 portant exécution des articles 33, 33bis, 34 et 34bis de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur social. Voir également l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 février 2003 portant détermination du montant minimum garanti de pension pour travailleurs salariés, abrogé par l'arrêté précité du 28 septembre 2006, mais qui reste applicable aux pensions qui ont pris cours effectivement et pour la première fois avant le 1^{er} octobre 2006.

un examen complémentaire sous cet angle et, le cas échéant, de prendre les initiatives réglementaires qui s'imposent pour éliminer les différences de traitement existantes qui ne se justifient plus sur le fondement de la différence entre le montant de la pension minimum des travailleurs salariés d'une part, et celui de la pension minimum des travailleurs indépendants d'autre part.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME