



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.652/1
van 21 januari 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 131*bis*, § 1*septies*, van
de wet van 15 mei 1984
houdende maatregelen tot
harmonisering in de
pensioenregelingen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.652/1
du 21 janvier 2013

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'

Op 21 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 131*bis*, § 1*septies*, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, 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 21 januari 2013.

*

Le 21 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 janvier 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

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 21 janvier 2013.

*

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 april 2013 te verhogen voor zowel een gezin als een alleenstaande of een rechthebbende op een overlevingspensioen. Met de verhoging beoogt de steller van het ontwerp het minimum gezinspensioen voor zelfstandigen op hetzelfde niveau te brengen als het minimum gezinspensioen voor werknemers. Daartoe wordt artikel 131bis, § 1septies, eerste lid, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ aangevuld.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 131bis, § 1septies, tweede lid, van de wet van 15 mei 1984, dat luidt:

“De Koning kan bij besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het eerste lid [van artikel 131bis, § 1septies] wijzigen en aanvullen, om op de data die Hij bepaalt de in dat lid bedoelde bedragen te verhogen.”

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Aan de Raad van State werd een “DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A). Maatregel behoort tot vrijstellingscategorie” meegedeeld.

In de op dat formulier vermelde motivering wordt erop gewezen dat de ontworpen maatregel louter betrekking heeft op begrotingstechnische of fiscaaltechnische aangelegenheden. Met die redenering kan evenwel niet worden ingestemd nu het ontwerp niet louter begrotingstechnisch van aard is, doch precies rechtstreeks gevolgen heeft voor de pensioenrechten van de zelfstandigen en ermee een fundamentele ongelijkheid tussen de verschillende pensioenstelsels op het vlak van de individuele pensioenrechten wordt wegwerkt. Er blijkt met andere woorden niet dat de ontworpen regeling kan worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit, op grond waarvan geen voorafgaand onderzoek in voormelde zin moet worden uitgevoerd. Dergelijk onderzoek dient derhalve alsnog plaats te vinden. Wanneer uit dat onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is

voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Het valt niet uit te sluiten dat de harmonisering van minimumpensioenen waartoe de ontworpen regeling aanleiding geeft, gevolgen heeft voor andere, bestaande regelgeving in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Zo kan bijvoorbeeld het ontwerp een weerslag hebben op de regeling inzake de gemengde loopbaan werknemer-zelfstandige in het pensioenstelsel voor werknemers, 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 zelfstandigen¹.

Het staat aan de steller van het ontwerp om de bestaande regelgeving vanuit dat oogpunt aan een 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 minimum gezinspensioen voor zelfstandigen, enerzijds, en het bedrag van het minimum gezinspensioen voor werknemers, anderzijds, weg te werken.

*

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'.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de majorer la pension minimum des travailleurs indépendants à compter du 1^{er} avril 2013 tant pour un ménage que pour un isolé ou un bénéficiaire d'une pension de survie. Par cette majoration, l'auteur du projet vise à mettre la pension de ménage minimum des travailleurs indépendants au même niveau que la pension de ménage minimum des travailleurs salariés. C'est à cette fin que le projet complète l'article 131bis, § 1^{er}septies, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions'.

2. La disposition en projet trouve son fondement juridique à l'article 131bis, § 1^{er}septies, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1984, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, modifier et compléter l'alinéa 1^{er} [de l'article 131bis, § 1^{er}septies] en vue d'augmenter, aux dates qu'Il détermine, les montants qui y sont mentionnés. »

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Un « EIDDD : Exemption (formulaire A) La mesure appartient à une catégorie d'exemption » a été communiqué au Conseil d'État.

Les motifs mentionnés dans ce formulaire indiquent que la mesure en projet se rapporte uniquement à des éléments techniques budgétaires ou fiscaux. Ce raisonnement ne peut toutefois pas être suivi puisque le projet n'est pas de nature purement budgétaire, mais a précisément des conséquences directes sur les droits à la pension des travailleurs indépendants et élimine une inégalité fondamentale entre les différents régimes de pension en ce qui concerne les droits individuels à la pension. En d'autres termes, il ne s'avère pas que la disposition en projet peut s'inscrire dans l'une des catégories de dispense prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité qui ne nécessite pas d'examen préalable au sens susvisé. Un tel examen doit dès lors encore avoir lieu. Si cet examen préalable révèle en outre qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Il ne faut pas exclure que l'harmonisation des pensions minimales que vise la disposition en projet ait un impact sur d'autres réglementations existantes au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, le projet peut par exemple avoir des répercussions sur la réglementation relative à la carrière mixte salarié-indépendant dans le régime des pensions des travailleurs salariés, la pension minimum des travailleurs salariés étant multipliée par un coefficient dont l'importance est supposée présenter un lien direct avec la différence entre la pension minimum des travailleurs salariés et la pension minimum des travailleurs indépendants ¹.

Il incombe à l'auteur du projet de soumettre la réglementation existante à un examen complémentaire de ce point de vue et, le cas échéant, de prendre les initiatives réglementaires qui s'imposent afin d'éliminer les différences de traitement existantes qui ne peuvent plus se justifier sur la base de la différence entre le montant de la pension de ménage minimum des travailleurs indépendants, d'une part, et le montant de la pension de ménage minimum des travailleurs salariés, d'autre part.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

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'.