



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.338/1
van 7 juni 2013

avis 53.338/1
du 7 juin 2013

over

sur

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'

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 8 mei 2013 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 30 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2013.

*

Le 8 mai 2013, 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 30 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juin 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 september 2013 te verhogen tot 12.765,99 euro voor een gezin en tot 9.648,57 euro voor een alleenstaande of voor een rechthebbende op een overlevingspensioen. Daartoe wordt artikel 131*bis*, § 1*septies*, eerste lid, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ gewijzigd.

De verhoging kadert in de welvaartsaanpassingen 2013-2014 in de verschillende sociale zekerheidsregelingen. Een dergelijke aanpassing wordt ook aangebracht in de regeling van de minimumpensioenen voor werknemers.¹

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 131*bis*, § 1*septies*, tweede lid, van de wet van 15 mei 1984, naar luid waarvan “[d]e 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”.

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 omdat het gaat om de “[w]elvaartsaanpassing van de minimumpensioenen van de zelfstandigen”.

Met die redenering kan evenwel niet worden ingestemd nu het ontwerp niet louter begrotingstechnisch van aard is, doch precies rechtstreekse gevolgen heeft voor de pensioenrechten van de zelfstandigen, in het bijzonder voor de hoogte van de laagste pensioenen.

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.

¹ Zie adv.RvS 53.231/1 van 30 april 2013, over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’.

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 in het raam waarvan de ontworpen regeling dient te worden gesitueerd, gevolgen heeft voor andere, bestaande regelgeving, meer bepaald wat de overeenstemming van die regelgeving met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft. Zo valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat het ontwerp een weerslag heeft 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 zelfstandigen,² terwijl althans wat het gezinspensioen betreft, dat verschil volledig is weggewerkt.³

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 minimumpensioen voor zelfstandigen, enerzijds, en het bedrag van het minimumpensioen voor werknemers, anderzijds, weg te werken.

*

² 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’.

³ Wat het minimumpensioen voor alleenstaanden en rechthebbenden op een overlevingspensioen betreft, ligt het bedrag ervan in de zelfstandigenregeling, spijts de reeds doorgevoerde harmoniseringsmaatregelen, nog altijd lager dan het bedrag ervan in de werknemersregeling, hetgeen kan worden geacht op gespannen voet te staan met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nu wat het minimumpensioen voor gezinnen betreft, wel een volledige harmonisatie is gerealiseerd.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de porter la pension minimale des travailleurs indépendants à 12.765,99 euros pour un ménage et à 9.648,57 euros pour un isolé ou pour un bénéficiaire d'une pension de survie, à partir du 1^{er} septembre 2013. C'est à cette fin que 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' est modifié.

L'augmentation s'inscrit dans le cadre des adaptations au bien-être 2013-2014 dans les différents régimes de sécurité sociale. Une telle adaptation est également apportée dans le régime de la pension minimale des travailleurs salariés ¹.

2. Le 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} 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 formulaire « 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 parce qu'il s'agit de l'« [a]daptation au bien-être des pensions minimales des travailleurs indépendants ».

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, en particulier sur le taux des pensions les plus basses.

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 en vertu duquel aucun examen préalable au sens susvisé ne doit être réalisé. Un tel examen doit dès lors encore avoir lieu. Si cet examen devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation

¹ Voir avis C.E. 53.231/1 du 30 avril 2013, sur un projet d'arrêté royal 'portant adaptation au bien-être de certaines pensions dans le régime des travailleurs salariés'.

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 dans le cadre duquel le dispositif en projet doit être situé ait une incidence sur d'autres réglementations existantes, notamment en ce qui concerne la conformité de cette réglementation aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, il ne faut par exemple pas exclure que le projet ait des répercussions sur la réglementation relative à la carrière mixte salarié-indépendant dans le régime des pensions des travailleurs salariés, la pension minimale des travailleurs salariés étant multipliée par un coefficient dont l'importance est supposée présenter un lien direct avec la différence entre la pension minimale des travailleurs salariés et la pension minimale des travailleurs indépendants², alors que cette différence est totalement éliminée, en tout cas en ce qui concerne la pension de ménage³.

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 minimale des travailleurs indépendants, d'une part, et le montant de la pension de ménage minimale des travailleurs salariés, d'autre part.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² 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'.

³ En dépit des mesures d'harmonisation déjà mises en œuvre, le montant de la pension minimale pour les isolés et les bénéficiaires d'une pension de survie dans le régime des travailleurs indépendants reste encore et toujours inférieur à leur montant dans le régime des travailleurs salariés, ce qui peut être considéré comme inconciliable avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'une harmonisation totale a effectivement été réalisée en ce qui concerne la pension minimale pour les ménages.