



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.148/1
van 25 april 2016

over

een voorontwerp van wet ‘tot
toekenning van een premie aan
sommige begunstigden van een
minimumpensioen en tot
verhoging van sommige
minimumpensioenen, in het
werknemers- en
zelfstandigenstelsel’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.148/1
du 25 avril 2016

sur

un avant-projet de loi
‘accordant une prime à certains
bénéficiaires d’une pension
minimum et portant
augmentation de certaines
pensions minima, dans les
régimes des travailleurs
salariés et des travailleurs
indépendants’

Op 22 maart 2016 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 voorontwerp van wet ‘tot toekenning van een premie aan sommige begunstigden van een minimumpensioen en tot verhoging van sommige minimumpensioenen, in het werknemers- en zelfstandigenstelsel’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 april 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, 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 25 april 2016.

*

Le 22 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘accordant une prime à certains bénéficiaires d’une pension minimum et portant augmentation de certaines pensions minima, dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants’.

Le l’avant-projet a été examiné par la première chambre le 14 avril 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d’État, Marc RIGAUX, assesseur, 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 25 avril 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het bedrag van het minimumpensioen toegekend aan sommige begunstigten in het werknemers- en zelfstandigenstelsel te verhogen. Dat is met name het geval voor de begunstigten waarvoor de breuk gebruikt voor de berekening van het gewaarborgd minimumpensioen de eenheid (45/45 of een gelijkwaardige breuk die de volledige beroepsloopbaan uitdrukt) bereikt.

Deze verhoging bestaat uit de betaling in december 2016 van een eenmalige premie van 0,7 % op het totaal van de in 2016 ontvangen maandelijkse pensioenbedragen (de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp) en de verhoging van het maandelijkse pensioenbedrag met 0,7 % vanaf 1 januari 2017 (de artikelen 8 tot 13 van het ontwerp).

De Koning kan de breuk vereist voor de toepassing van voormelde verhogingen verminderen, zonder dat deze breuk lager kan zijn dan 43/45 of een gelijkwaardige breuk. De Koning kan tevens het voornoemde percentage van 0,7 % verhogen.

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 december 2016, met uitzondering van de artikelen 8 tot 13 die in werking treden op 1 januari 2017.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3.1. Gevraagd, in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, waarom enkel “sommige” minimumpensioenen worden verhoogd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Lors du conclave relatif au contrôle budgétaire 2015 et au budget initial 2016, le gouvernement a décidé pour la correction sociale du tax shift d'affecter sur une base annuelle 25 millions d'euros à l'augmentation du revenu d'intégration sociale et 25 millions d'euros à une augmentation des pensions les plus basses.

(...).

En ce qui concerne les pensions, étant donné le budget disponible de 25 millions d'euros, il n'était pas possible d'augmenter toutes les pensions minimums. Le coût d'une augmentation de 1% de toutes les pensions minimums s'élève à 82,3 millions d'euros sur base annuelle.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Le Gouvernement a dès lors souhaité affecter le budget aux pensionnés bénéficiant d'une pension minimum à l'issue d'une carrière complète (45 années). De cette façon, le Gouvernement entend reconnaître l'effort fourni par les citoyens qui ont travaillé plus longtemps mais n'ont pu se constituer des droits de pension suffisants de sorte qu'ils relèvent du régime de la pension minimum.

(...).

Pour les mêmes raisons que celles exposées [...] une prime de rattrapage n'a été octroyée qu'aux bénéficiaires d'une pension minimum qui peuvent justifier d'une carrière complète (45 années)".

3.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

Uit de door de gemachtigde verstrekte verantwoording dient te worden afgeleid dat de beperking van de maatregel tot de begunstigden van een minimumpensioen die een volledige loopbaan van 45 jaar kunnen bewijzen in hoofdzaak is ingegeven door redenen van budgettaire aard, alsook door de wil van de regering de "reconnaître l'effort fourni par les citoyens qui ont travaillé plus longtemps". Vraag is of dergelijke redenen *in casu* kunnen volstaan om het verschil in behandeling dat uit het toegepaste loopbaancriterium voortvloeit in redelijkheid te kunnen verantwoorden. Meer in het bijzonder rijst de vraag of daardoor geen benadeling ontstaat in hoofde van bepaalde categorieën van personen (bijvoorbeeld vrouwelijke werknemers of zelfstandigen), die veelal geen volledige loopbaan zullen kunnen bewijzen. Het staat aan de steller van het ontwerp om, in het licht van het doel ervan (de (precaire) situatie van de begunstigden van een minimumpensioen verbeteren), in de memorie van toelichting op een meer omstandige wijze te verantwoorden waarom de ontworpen maatregel enkel van toepassing is op personen die een volledige loopbaan kunnen bewijzen.

Artikel 3

4. In artikel 3, 2°, van het ontwerp dient duidelijkheidshalve te worden geschreven "de pensioenregeling voor zelfstandigen (niet: "de regeling voor zelfstandigen") en "de pensioenregeling voor werknemers" (niet: "de regeling voor werknemers").

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1.; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6.

Artikel 4

5.1. Rekening houdend met de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, dient de machtiging aan de Koning om het in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bedoelde percentage te verhogen, nader te worden afgebakend.

5.2. Die opmerking geldt ook voor artikel 8, tweede lid, van het ontwerp, de ontworpen artikelen 33, vierde lid, 2°, 33bis, vierde lid, 2°, 34, vierde lid (niet: vijfde lid – zie opmerking 9), 2°, en 34bis, vierde lid, 2°, van de wet van 10 februari 1981 (artikelen 9 tot en met 12 van het ontwerp), en het ontworpen artikel 131quater, tweede lid, 2°, van de wet van 15 mei 1984 (artikel 13 van het ontwerp).

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de eenmalige premie “een belastbare uitkering” is. Daarbij wordt het best in de tekst gepreciseerd dat deze premie te beschouwen is als “een belastbare uitkering, als bedoeld in artikel 23, § 1, 5°, van het WIB 92”³.

Artikel 8

7. De gemachtigde heeft verklaard dat uit de huidige redactie van artikel 8, eerste lid, van het ontwerp zou kunnen worden afgeleid dat de effectief uitbetaalde pensioenbedragen worden verhoogd met 0,7%, terwijl het de bedoeling is om de forfaitaire basisbedragen van de minimumpensioenen te verhogen. Hij stelt dan ook voor om artikel 8, eerste lid, van het ontwerp te redigeren als volgt:

“Voor de rust- en overlevingspensioenen toegekend voor een volledige loopbaan op basis van respectievelijk artikel 152 of artikel 153 van de wet van 8 augustus 1980 worden de bedragen vastgesteld in deze artikelen verhoogd met 0,7%.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Artikel 10

8. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 33bis, derde lid, van de wet van 10 februari 1981 dienen de woorden “les travailleurs visés à l’alinéa 1^{er}” te worden vervangen door de woorden “les travailleurs salariés visés à l’alinéa 1^{er}”.

³ Artikel 23, § 1, 5° van het WIB 92 luidt:

“§ 1. Beroepsinkomsten zijn inkomsten die rechtstreeks of onrechtstreeks voortkomen uit werkzaamheden van alle aard, met name:

(...)

5° pensioenen, renten en als zodanig geldende toelagen.”

Artikel 11

9. In het ontworpen artikel 34, vierde lid, van de wet van 10 februari 1981 dienen de woorden “het vierde lid” telkens te worden vervangen door de woorden “het derde lid”. Het huidige artikel 34 van de wet van 10 februari 1981 bestaat immers slechts uit twee leden.

Artikel 13

10. De wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ werd laatst gewijzigd door de artikelen 108 tot 111 van de wet van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten 'Pensioenen' van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels’. In de inleidende zin van artikel 13 van het ontwerp dient dan ook van laatstgenoemde wet melding te worden gemaakt.

11. In het ontworpen artikel 131^{quater}, eerste lid, van de wet van 15 mei 1984 dient duidelijkheidshalve te worden geschreven “de pensioenregeling voor zelfstandigen (niet: “de regeling voor zelfstandigen”) en “de pensioenregeling voor werknemers” (niet: “de regeling 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'augmenter le montant de la pension minimum octroyée à certains bénéficiaires dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. C'est notamment le cas des bénéficiaires pour lesquels la fraction utilisée pour le calcul de la pension minimum garantie atteint l'unité (45/45 ou une fraction équivalente traduisant une carrière professionnelle complète).

Cette augmentation consiste à payer, en décembre 2016, une prime unique de 0,7 % du total des pensions mensuelles touchées en 2016 (articles 3 à 7 du projet) et à majorer le montant de la pension mensuelle de 0,7 % à partir du 1^{er} janvier 2017 (articles 8 à 13 du projet).

Le Roi peut réduire la fraction exigée pour l'application des augmentations précitées, sans que celle-ci puisse être inférieure à 43/45 ou à une fraction équivalente. Il peut également augmenter le pourcentage de 0,7 % précité.

La loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} décembre 2016, à l'exception des articles 8 à 13, qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3.1. Interrogé pour savoir, au regard du principe constitutionnel d'égalité, pourquoi seules « certaines » pensions minima sont majorées, le délégué a répondu ce qui suit :

« Lors du conclave relatif au contrôle budgétaire 2015 et au budget initial 2016, le gouvernement a décidé pour la correction sociale du tax shift d'affecter sur une base annuelle 25 millions d'euros à l'augmentation du revenu d'intégration sociale et 25 millions d'euros à une augmentation des pensions les plus basses.

(...).

En ce qui concerne les pensions, étant donné le budget disponible de 25 millions d'euros, il n'était pas possible d'augmenter toutes les pensions minimums. Le coût d'une augmentation de 1% de toutes les pensions minimums s'élève à 82,3 millions d'euros sur base annuelle.

Le Gouvernement a dès lors souhaité affecter le budget aux pensionnés bénéficiant d'une pension minimum à l'issue d'une carrière complète (45 années). De cette façon, le Gouvernement entend reconnaître l'effort fourni par les citoyens qui ont travaillé plus

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

longtemps mais n'ont pu se constituer des droits de pension suffisants de sorte qu'ils relèvent du régime de la pension minimum.

(...).

Pour les mêmes raisons que celles exposées [...] une prime de rattrapage n'a été octroyée qu'aux bénéficiaires d'une pension minimum qui peuvent justifier d'une carrière complète (45 années) ».

3.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ².

Il se déduit de la justification fournie par le délégué que la limitation de la mesure aux bénéficiaires d'une pension minimum qui peuvent prouver une carrière complète de 45 ans est principalement dictée par des motifs d'ordre budgétaire, ainsi que par la volonté du gouvernement de « reconnaître l'effort fourni par les citoyens qui ont travaillé plus longtemps ». La question se pose de savoir si de tels motifs peuvent suffire en l'espèce à justifier raisonnablement la différence de traitement qui découle du critère relatif à la carrière appliqué. La question se pose plus particulièrement de savoir si cette mesure ne porte pas préjudice à certaines catégories de personnes (par exemple, les travailleurs salariés ou indépendants de sexe féminin), qui ne pourront généralement pas prouver de carrière complète. Il appartient à l'auteur du projet, au regard de l'objectif poursuivi (améliorer la situation (précaire) des bénéficiaires d'une pension minimum), de justifier de manière plus circonstanciée, dans l'exposé des motifs, pourquoi la mesure en projet s'applique uniquement aux personnes qui peuvent prouver une carrière complète.

Article 3

4. À l'article 3, 2°, du projet, on écrira, dans un souci de clarté, « régime de pension des travailleurs indépendants » (et non : « régime des travailleurs indépendants ») et « régime de pension des travailleurs salariés » (et non : « régime des travailleurs salariés »).

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6.

Article 4

5.1. Compte tenu des principes constitutionnels qui gouvernent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il y a lieu de mieux circonscrire la délégation au Roi permettant de majorer le pourcentage visé à l'article 4, alinéa 2, du projet.

5.2. La même observation vaut pour l'article 8, alinéa 2, du projet, pour les articles 33, alinéa 4, 2°, 33bis, alinéa 4, 2°, 34, alinéa 4 (et non : alinéa 5 – voir l'observation 9), 2°, et 34bis, alinéa 4, 2°, en projet, de la loi du 10 février 1981 (articles 9 à 12 inclus du projet), et pour l'article 131quater, alinéa 2, 2°, en projet, de la loi du 15 mai 1984 (article 13 du projet).

Article 5

6. L'article 5 du projet dispose que la prime unique est « une prestation imposable ». Mieux vaudrait préciser à cet égard dans le texte que cette prime doit être considérée comme « une allocation imposable, au sens de l'article 23, § 1^{er}, 5°, du CIR 92 »³.

Article 8

7. Le délégué a déclaré qu'il pourrait se déduire de l'énoncé actuel de l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet que les montants de pension effectivement payés sont majorés de 0,7%, alors que l'intention est d'augmenter les montants de base forfaitaires des pensions minima. Il propose dès lors de rédiger l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet comme suit :

« Voor de rust- en overlevingspensioenen toegekend voor een volledige loopbaan op basis van respectievelijk artikel 152 of artikel 153 van de wet van 8 augustus 1980 worden de bedragen vastgesteld in deze artikelen verhoogd met 0,7% ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

Article 10

8. Dans le texte français de l'article 33bis, alinéa 3, en projet, de la loi du 10 février 1981, il convient de remplacer les mots « les travailleurs visés à l'alinéa 1^{er} » par les mots « les travailleurs salariés visés à l'alinéa 1^{er} ».

³ L'article 23, § 1^{er}, 5°, du CIR 92 dispose :

« § 1^{er}. Les revenus professionnels sont les revenus qui proviennent, directement ou indirectement, d'activités de toute nature, à savoir :

(...)

5° les pensions, rentes et allocations en tenant lieu ».

Article 11

9. À l'article 34, alinéa 4, en projet, de la loi du 10 février 1981, on remplacera chaque fois les mots « l'alinéa 4 » par les mots « l'alinéa 3 ». En effet, l'actuel article 34 de la loi du 10 février 1981 n'est composé que de deux alinéas.

Article 13

10. La loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' a été modifiée en dernier lieu par les articles 108 à 111 de la loi du 18 mars 2016 'portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions 'Pensions' des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale'. La phrase liminaire de l'article 13 du projet doit par conséquent faire mention de cette dernière loi.

11. Dans un souci de clarté, on écrira, à l'article 131^{quater}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 15 mai 1984 « régime de pension des travailleurs indépendants » (et non : « régime des travailleurs indépendants ») et « régime de pension des travailleurs salariés » (et non : « régime des travailleurs salariés »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME