



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.283/1
van 10 december 2020

avis 68.283/1
du 10 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake de verhoging
van het gewaarborgd
minimumpensioen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'augmentation de la pension
minimum garantie'

Op 12 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘inzake de verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2020.

*

Le 12 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'augmentation de la pension minimum garantie’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2020.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de geleidelijke verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers.¹ De verhogingen zullen worden doorgevoerd op 1 januari 2021, 1 januari 2022, 1 januari 2023 en 1 januari 2024. Uiteindelijk zal het minimumpensioen met 11% worden verhoogd ten opzichte van 2020.

Het ontwerp van koninklijk besluit wijzigt daartoe de basisbedragen inzake het gewaarborgd minimumpensioen zoals vastgesteld in de artikelen 152, eerste lid, en 153, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’ en de artikelen 33, eerste lid, en 34, eerste lid, van de herstellwet van 10 februari 1981 ‘inzake de pensioenen van de sociale sector’.

3. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan de artikelen 152, derde lid, en 153, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 op grond waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de bedragen respectievelijk vastgesteld in artikel 152, eerste lid, en artikel 153, eerste lid, van dezelfde wet kan verhogen.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 33, zesde lid², en 34, zesde lid, van de herstellwet van 10 februari 1981 op grond waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de bedragen respectievelijk vastgesteld in artikel 33, eerste lid, en artikel 34, eerste lid, van dezelfde wet kan verhogen.

¹ In het verslag aan de Koning wordt toegelicht dat het minimumpensioen voor zelfstandigen in dezelfde mate verhoogd zal worden aangezien de pensioenreglementering voor zelfstandigen verwijst naar de basisbedragen zoals gewijzigd bij dit ontwerp van KB.

De gemachtigde licht toe dat het gaat om de volgende regelingen:

- artikel 131bis, § 1octies (volledige loopbaan, van toepassing op pensioenen ingegaan vóór 2015);
- artikel 131ter, § 1bis (volledige loopbaan, van toepassing op pensioenen ingegaan vanaf 2015);
- artikel 131quater, derde lid (onvolledige loopbaan).

Krachtens deze bepalingen zijn alle minimumpensioenen van de zelfstandigen (ongeacht hun ingangsdatum) vanaf 1 augustus 2016 gekoppeld aan de bedragen van de minimumpensioenen voor de werknemers.

De gemachtigde bevestigt dat er ook nog een aanpassing komt inzake het minimumpensioen van het ambtenarenstelsel.

² Het lijkt weldegelijk om het zesde lid te gaan en niet om het zevende lid (zie nota van Justel in de geconsolideerde versie van artikel 33).

VORMVEREISTEN

4. Uit de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, volgt dat voor elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor een overleg in de Ministerraad is vereist, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de verschillende punten die in artikel 5 van die wet zijn aangegeven.³ Deze verplichting is enkel niet van toepassing op de gevallen die in artikel 8 van de wet van 15 december 2013 zijn opgesomd.

Niettegenstaande er in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp melding wordt gemaakt van de regelgevingsimpactanalyse, blijkt deze volgens de verklaring van de gemachtigde niet te zijn uitgevoerd.

Het ontwerp van besluit vereist een overleg in Ministerraad⁴ en valt bijgevolg binnen de werkingssfeer van de voormelde verplichting.

Bijgevolg zal er op moeten worden toegezien dat alsnog aan dit vormvereiste wordt voldaan.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3, dient in het eerste lid van de aanhef meer precies te worden verwezen naar de artikelen 152, derde lid, en 153, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980.

*

³ Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Wat de procedure voor impactanalyses betreft, zie de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

⁴ Zie *supra*, de bespreking van de rechtsgrond.

⁵ Op het eerste gezicht kan er met betrekking tot het voorliggende ontwerp geen beroep worden gedaan op een vrijstellingsgrond bedoeld in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'augmenter progressivement la pension minimum garantie pour les travailleurs salariés ¹. Les augmentations interviendront le 1^{er} janvier 2021, le 1^{er} janvier 2022, le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} janvier 2024. La pension minimum sera finalement augmentée de 11% par rapport à 2020.

À cet effet, le projet d'arrêté royal modifie les montants de base en ce qui concerne la pension minimum garantie, fixés aux articles 152, alinéa 1^{er}, et 153, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et aux articles 33, alinéa 1^{er}, et 34, alinéa 1^{er}, de la loi de redressement du 10 février 1981 'relative aux pensions du secteur social'.

3. Les articles 1^{er} et 2 du projet tirent leur fondement juridique des articles 152, alinéa 3, et 153, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980, selon lesquels le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, augmenter les montants visés respectivement à l'article 152, alinéa 1^{er}, et à l'article 153, alinéa 1^{er}, de la même loi.

Les articles 3 et 4 du projet trouvent un fondement juridique dans les articles 33, alinéa 6 ², et 34, alinéa 6, de la loi de redressement du 10 février 1981, selon lesquels le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, augmenter les montants visés respectivement à l'article 33, alinéa 1^{er}, et l'article 34, alinéa 1^{er}, de la même loi.

¹ Le rapport au Roi précise que la pension minimum pour les travailleurs indépendants sera majorée dans la même mesure, étant donné que la réglementation de la pension des travailleurs indépendants renvoie aux montants de base, modifiés par le présent projet d'arrêté royal.

Le délégué précise qu'il s'agit des dispositions suivantes :

- Article 131bis, § 1^{er} octies (carrière complète, applicable aux pensions ayant pris cours avant 2015) ;
- Article 131ter, § 1^{er}bis (carrière complète, applicable aux pensions ayant pris cours à partir de 2015) ;
- Article 131quater, alinéa 3 (carrière incomplète).

En vertu de ces dispositions, toutes les pensions minimum des travailleurs indépendants (quelle que soit leur date d'effet) sont liées aux montants des pensions minimum des travailleurs salariés à partir du 1^{er} août 2016.

Le délégué confirme qu'il y aura encore une adaptation en ce qui concerne la pension minimum du régime des fonctionnaires.

² Il semble bel et bien s'agir de l'alinéa 6 et non de l'alinéa 7 (voir note de Justel dans la version consolidée de l'article 33).

FORMALITÉS

4. Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 ‘portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative’ que tout projet d’arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l’objet d’une analyse d’impact sur les différents points qu’indique l’article 5 de cette loi³. Les seuls cas dans lesquels cette obligation n’est pas applicable sont ceux qu’énumère l’article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Bien que le sixième alinéa du préambule du projet fasse mention de l’analyse d’impact de la réglementation, il ressort des déclarations du délégué que celle-ci n’a pas été réalisée.

Le projet d’arrêté requiert une concertation en Conseil des ministres⁴ et, partant, relève du champ d’application de l’obligation précitée.

On veillera dès lors à ce que cette formalité soit encore accomplie⁵.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l’observation formulée au point 3 concernant le fondement juridique du dispositif en projet, il y a lieu de viser plus précisément dans le premier alinéa du préambule les articles 152, alinéa 3, et 153, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Voir l’article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d’analyse d’impact, voir les articles 2 et 3 de l’arrêté royal du 21 décembre 2013 ‘portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative’.

⁴ Voir ci-dessus l’examen du fondement juridique.

⁵ À première vue, on ne peut invoquer pour le projet à l’examen aucun motif de dispense visé à l’article 8 de la loi du 15 décembre 2013.