



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.685/1
van 28 juni 2021

avis 69.685/1
du 28 juin 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 7 van het koninklijk
besluit van 9 april 2007 tot
verhoging van sommige
pensioenen en tot toekenning
van een welvaartsbonus aan
sommige
pensioengerechtigden'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 7 de l'arrêté
royal du 9 avril 2007 portant
augmentation de certaines
pensions et attribution d'un
bonus de bien-être à certains
bénéficiaires de pensions'

Op 21 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 9 april 2007 tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2021.

*

Le 21 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 7 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 portant augmentation de certaines pensions et attribution d'un bonus de bien-être à certains bénéficiaires de pensions’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door:

“le fait que l’arrêté royal en projet prévoit une augmentation des pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants au 1^{er} juillet 2021. Premièrement, pour les pensions qui ont pris cours effectivement et au plus tôt le 31 décembre 2007 et, deuxièmement, pour les pensions qui ont pris cours effectivement et pour la première fois au plus tôt durant l’année 2016 ainsi que durant l’année 2017;

Qu’il importe par conséquent que le Service fédéral des Pensions puisse adapter ses programmes informatiques au plus tôt et procéder à l’exécution des tests préalables et ce, afin de garantir un paiement correct des pensions pour les personnes visées;

Que l’urgence ne permet donc pas d’attendre l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat dans un délai de trente jours compte tenu notamment de la nécessité de prendre sans délai les mesures nécessaires”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er vooreerst toe sommige werknemerspensioenen te verhogen, in het kader van de verdeling van de welvaarts-enveloppe 2021-2022. Het gaat meer bepaald om de werknemerspensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal zijn ingegaan, hetzij ten vroegste op 1 januari 2016 en ten laatste op 1 december 2016, hetzij ten vroegste op 1 januari 2017 en ten laatste op 1 december 2017. Ze worden met 2% verhoogd, respectievelijk op 1 juli 2021 en op 1 juli 2022.

Daartoe vult artikel 1, 2°, van het ontwerp artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 ‘tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaarts-bonus aan sommige pensioengerechtigden’ aan met een nieuw lid.

3.2. Daarnaast strekt artikel 1, 1°, van het ontwerp ertoe nogmaals¹ de structurele verhoging van zowel de werknemerspensioenen als de zelfstandigenpensioenen “voor 15 jaar (...) ingegaan” met twee jaar uit te stellen. Daartoe wordt in artikel 7, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 het tijdstip waarna de betrokken pensioenen ten vroegste mogen zijn ingegaan, bepaald op 31 december 2007 (in plaats van 31 december 2005).

3.3. Ten slotte wordt erin voorzien dat de pensioenverhogingen bedoeld in artikel 7, § 1, voor de jaren 2021 en 2022 niet van toepassing zijn op een aantal pensioenen, onder meer de zelfstandigenpensioenen (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 29, § 4, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ en, voor zover het ontwerp ook wijzigingen aanbrengt in de pensioenregeling voor zelfstandigen, in artikel 35 van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Tot nog toe was het mechanisme van de structurele verhoging van de pensioenen waarin artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 voorziet, van toepassing op zowel de werknemerspensioenen als de zelfstandigenpensioenen. Uit het gewijzigde artikel 7, § 1, eerste lid, gelezen in samenhang met het nieuw ingevoegde artikel 7, § 2, tweede lid,² volgt dat voor de jaren 2021 en 2022 geen structurele verhoging plaatsvindt voor de zelfstandigenpensioenen, al voldoen ze aan de voorwaarden die zijn opgesomd in artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 april 2007.

Op de vraag naar een verantwoording voor het laten varen van de voormelde gelijke behandeling van beide categorieën, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L’article 7, § 1, premier alinéa de l’arrêté royal du 9 avril 2007, tel qu’en vigueur actuellement, prévoit effectivement une augmentation structurelle de 2% au mois de septembre de l’année considérée pour les pensions qui atteignent:

- Plus de 15 ans d’âge si la pension a pris cours au plus tôt après 2005. Ce qui signifie qu’une augmentation aurait été prévue en septembre 2021 tant pour les pensions d’indépendants et salariés (pour autant qu’ils répondaient aux conditions).

¹ Zie de wijzigingen die de koninklijke besluiten van 6 april 2008, 18 augustus 2010, 13 augustus 2011, 27 juni 2013, 20 juli 2015, 18 juni 2017 en 17 mei 2019 reeds in artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 hebben aangebracht.

² Het nieuw ingevoegde artikel 7, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 luidt als volgt: “De bepalingen van *paragraaf 1* zijn (...) niet van toepassing op (...) de pensioenen in de regeling voor zelfstandigen”. Het is bijgevolg niet alleen paragraaf 1, zesde lid – waarvan de buitentoepassingverklaring overigens overbodig is, aangezien uit dat lid als zodanig al volgt dat de regeling niet geldt voor zelfstandigenpensioenen – maar de ganse paragraaf die tijdelijk buiten toepassing wordt verklaard.

Toutefois, le projet d'arrêté royal qui vous a été soumis prévoit de modifier la condition de la date de prise de cours (article 1, 1° du projet d'arrêté royal): il s'agira dorénavant des pensions qui ont pris cours au plus tôt après 2007.

Cela signifie que tant chez les indépendants que chez les salariés, l'AR du 9 avril 2007 ne prévoit aucune augmentation des pensions de 15 ans d'âge avant 2023.

- Plus de 5 ans d'âge pour les pensions qui prennent cours après 2003. Ce qui signifie qu'une augmentation aurait été prévue en septembre 2021 pour les pensionnés 2016 et en septembre 2022 pour les pensionnés 2017 tant pour les indépendants que les salariés (pour autant qu'ils répondaient aux conditions).

Toutefois le projet d'arrêté royal qui vous a été soumis (article 1, 2° du projet d'arrêté royal) prévoit que pour les travailleurs salariés l'augmentation n'est plus prévue en septembre mais uniquement en juillet 2021 et en janvier 2022. Il s'agit cependant des pensions des travailleurs salariés qui ne sont pas calculées sur base de la pension minimum garantie.

Les travailleurs indépendants ne bénéficieront pas de cette augmentation de 2% des pensions non minimum ayant pris cours en 2016 et 2017 pour les années 2021 et 2022 (article 1, 3° du projet d'arrêté royal).

- Il peut ainsi être justifié, à la lumière du principe d'égalité, que les pensions non minimum des travailleurs indépendants 2016/2017 ne soient pas augmentées de 2% en 2021/2022 par le fait que:
 - Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a fait le choix dans leur avis du 30 avril dernier relatif aux adaptations bien-être (en annexe) de mettre l'accent sur l'amélioration de toutes pensions proportionnelles et pas uniquement sur certaines années ciblées. Ils justifient cette amélioration générale notamment vu que la tension entre les pensions minimum et maximum diminue;
 - Les pensions non minimum des travailleurs indépendants pour les cohortes 2016/2017 vont donc également être augmentées même s'il ne s'agit pas du même pourcentage (cf Projet d'arrêté royal portant adaptation au bien-être de certaines pensions dans le régime des travailleurs indépendants et avis du Conseil d'Etat n° 69.618/1 du 22 juin 2021).
 - Pour les pensions actuellement en paiement, il existe encore des différences dans la manière dont la pension proportionnelle a été calculée au niveau du régime des indépendants par rapport au régime des salariés (notamment vu le coefficient de correction). Cela implique donc des réalités différentes au niveau des pensions proportionnelles qui sont payées et donc des mesures dont le champ d'application est différent au sein de chaque régime.
- En ce qui concerne le futur, le projet d'arrêté royal prévoit spécifiquement que les dispositions concernant les augmentations ne s'appliquent pas pour les pensions des travailleurs indépendants pour les années 2021 et 2022. Les augmentations structurelles s'appliqueront à nouveau de manière uniforme après 2022."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte van het antwoord van de gemachtigde. Omdat zij evenwel geen voldoende kennis heeft van de feitelijke gegevens die aan dat antwoord ten grondslag liggen, kan de afdeling Wetgeving niet effectief en met het vereiste inzicht toetsen of de gegeven verantwoording afdoende is in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Wat dat betreft, moet dit advies dan ook met het nodige voorbehoud worden gelezen.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par :

« le fait que l'arrêté royal en projet prévoit une augmentation des pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants au 1^{er} juillet 2021. Premièrement, pour les pensions qui ont pris cours effectivement et au plus tôt le 31 décembre 2007 et, deuxièmement, pour les pensions qui ont pris cours effectivement et pour la première fois au plus tôt durant l'année 2016 ainsi que durant l'année 2017 ;

Qu'il importe par conséquent que le Service fédéral des Pensions puisse adapter ses programmes informatiques au plus tôt et procéder à l'exécution des tests préalables et ce, afin de garantir un paiement correct des pensions pour les personnes visées ;

Que l'urgence ne permet donc pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai de trente jours compte tenu notamment de la nécessité de prendre sans délai les mesures nécessaires ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'augmenter certaines pensions de travailleurs salariés, dans le cadre de la répartition de l'enveloppe bien-être 2021-2022. Il s'agit plus particulièrement des pensions des travailleurs salariés qui ont pris cours effectivement et pour la première fois, soit au plus tôt le 1^{er} janvier 2016 et au plus tard le 1^{er} décembre 2016, soit au plus tôt le 1^{er} janvier 2017 et au plus tard le 1^{er} décembre 2017. Elles sont augmentées de 2%, respectivement le 1^{er} juillet 2021 et le 1^{er} juillet 2022.

À cet effet, l'article 1^{er}, 2^o, du projet complète l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 avril 2007 'portant augmentation de certaines pensions et attribution d'un bonus de bien-être à certains bénéficiaires de pensions' par un nouvel alinéa.

3.2. En outre, l'article 1^{er}, 1^o, du projet vise à reporter une fois de plus ¹ de deux ans l'augmentation structurelle tant des pensions des travailleurs salariés que des pensions des travailleurs indépendants « a[yant] pris cours (...) depuis 15 ans ». À cet effet, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 9 avril 2007 fixe la date après laquelle les pensions concernées peuvent avoir pris cours au plus tôt, au 31 décembre 2007 (au lieu du 31 décembre 2005).

3.3. Enfin, il est prévu que les augmentations des pensions visées à l'article 7, § 1^{er}, ne s'appliquent pas, pour les années 2021 et 2022, à un certain nombre de pensions, notamment aux pensions des travailleurs indépendants (article 1^{er}, 3^o, du projet).

4. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 29, § 4, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' et, dans la mesure où le projet apporte également des modifications au régime de pension des travailleurs indépendants, dans l'article 35 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Jusqu'à présent, le mécanisme de l'augmentation structurelle des pensions prévu à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 avril 2007 s'appliquait tant aux pensions des travailleurs salariés qu'à celles des travailleurs indépendants. Il résulte de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, modifié, combiné avec l'article 7, § 2, alinéa 2, nouveau ² qu'aucune augmentation structurelle n'interviendra pour les pensions des travailleurs indépendants pour les années 2021 et 2022, même si elles remplissent les conditions énumérées à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 avril 2007.

Interrogé quant à une raison justifiant l'abandon de l'égalité de traitement précitée des deux catégories, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 7, § 1, premier alinéa de l'arrêté royal du 9 avril 2007, tel qu'en vigueur actuellement, prévoit effectivement une augmentation structurelle de 2% au mois de septembre de l'année considérée pour les pensions qui atteignent :

- Plus de 15 ans d'âge si la pension a pris cours au plus tôt après 2005. Ce qui signifie qu'une augmentation aurait été prévue en septembre 2021 tant pour les pensions d'indépendants et salariés (pour autant qu'ils répondaient aux conditions).

¹ Voir les modifications que les arrêtés royaux des 6 avril 2008, 18 août 2010, 13 août 2011, 27 juin 2013, 20 juillet 2015, 18 juin 2017 et 17 mai 2019 ont déjà apportées à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 avril 2007.

² L'article 7, § 2, alinéa 2, nouveau, de l'arrêté royal du 9 avril 2007 s'énonce comme suit : « Les dispositions du paragraphe 1^{er} ne sont pas d'application (...) aux pensions dans le régime des travailleurs indépendants ». Par conséquent, ce n'est pas uniquement le paragraphe 1^{er}, alinéa 6 – dont la déclaration de non-applicabilité est d'ailleurs superflue, dès lors qu'il résulte déjà de cet alinéa en tant que tel que le régime ne s'applique pas aux pensions des travailleurs indépendants –, mais l'ensemble du paragraphe qui est déclaré temporairement non applicable.

Toutefois, le projet d'arrêté royal qui vous a été soumis prévoit de modifier la condition de la date de prise de cours (article 1, 1° du projet d'arrêté royal): il s'agira dorénavant des pensions qui ont pris cours au plus tôt après 2007.

Cela signifie que tant chez les indépendants que chez les salariés, l'AR du 9 avril 2007 ne prévoit aucune augmentation des pensions de 15 ans d'âge avant 2023.

- Plus de 5 ans d'âge pour les pensions qui prennent cours après 2003. Ce qui signifie qu'une augmentation aurait été prévue en septembre 2021 pour les pensionnés 2016 et en septembre 2022 pour les pensionnés 2017 tant pour les indépendants que les salariés (pour autant qu'ils répondaient aux conditions).

Toutefois le projet d'arrêté royal qui vous a été soumis (article 1, 2° du projet d'arrêté royal) prévoit que pour les travailleurs salariés l'augmentation n'est plus prévue en septembre mais uniquement en juillet 2021 et en janvier 2022. Il s'agit cependant des pensions des travailleurs salariés qui ne sont pas calculées sur base de la pension minimum garantie.

Les travailleurs indépendants ne bénéficieront pas de cette augmentation de 2% des pensions non minimum ayant pris cours en 2016 et 2017 pour les années 2021 et 2022 (article 1, 3° du projet d'arrêté royal).

- Il peut ainsi être justifié, à la lumière du principe d'égalité, que les pensions non minimum des travailleurs indépendants 2016/2017 ne soient pas augmentées de 2% en 2021/2022 par le fait que :
 - Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a fait le choix dans leur avis du 30 avril dernier relatif aux adaptations bien-être (en annexe) de mettre l'accent sur l'amélioration de toutes pensions proportionnelles et pas uniquement sur certaines années ciblées. Ils justifient cette amélioration générale notamment vu que la tension entre les pensions minimum et maximum diminue ;
 - Les pensions non minimum des travailleurs indépendants pour les cohortes 2016/2017 vont donc également être augmentées même s'il ne s'agit pas du même pourcentage (cf Projet d'arrêté royal portant adaptation au bien-être de certaines pensions dans le régime des travailleurs indépendants et avis du Conseil d'Etat n° 69.618/1 du 22 juin 2021).
 - Pour les pensions actuellement en paiement, il existe encore des différences dans la manière dont la pension proportionnelle a été calculée au niveau du régime des indépendants par rapport au régime des salariés (notamment vu le coefficient de correction). Cela implique donc des réalités différentes au niveau des pensions proportionnelles qui sont payées et donc des mesures dont le champ d'application est différent au sein de chaque régime.
- En ce qui concerne le futur, le projet d'arrêté royal prévoit spécifiquement que les dispositions concernant les augmentations ne s'appliquent pas pour les pensions des travailleurs indépendants pour les années 2021 et 2022. Les augmentations structurelles s'appliqueront à nouveau de manière uniforme après 2022 ».

Le Conseil d'État, section de législation, prend acte de la réponse du délégué. Toutefois, faute d'une connaissance suffisante des éléments de fait qui fondent cette réponse, la section de législation n'est pas en mesure de contrôler effectivement et avec l'expertise requise si la justification donnée est adéquate au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Sur ce point, le présent avis se lira dès lors avec la réserve qui s'impose.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME