



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.911/1/V
van 30 juli 2025

avis 77.911/1/V
du 30 juillet 2025

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 1 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2025,^{*} 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 vakantiekamer onderzocht op 22 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2025.

*

Le 1^{er} juillet 2025, 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 prorogé de plein droit jusqu’au 18 août 2025 **, 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 des vacations le 22 juillet 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Bruno PEETERS, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d’État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu’il prend cours du 15 juin au 15 août.

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.

Dit onderzoek geeft slechts aanleiding tot de volgende opmerking:

2.1. Artikel 1, 2°, van het ontwerp heeft tot gevolg dat de pensioenen die voor de eerste maal voor vijf jaar zijn ingegaan, tijdelijk niet meer worden verhoogd met 2%. Nochtans is de verhoging van dergelijke pensioenen met 2%,¹ in tegenstelling tot de jaarlijkse verhoging van 2% van de pensioenen die voor de eerste maal voor vijftien jaar zijn ingegaan,² sinds 2008 jaarlijks toegepast. Aldus wordt aan pensioengerechtigden waarvan het pensioen voor de eerste maal voor vijf jaar is ingegaan – tijdelijk – een voordeel ontnomen.

Het recht op een rustpensioen maakt deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals verankerd in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.³ Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁴

Om toelaatbaar te zijn in het licht van de *standstill*-verplichting moet de bewerkstelligde achteruitgang, als die aanzienlijk blijkt, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn met die doelstelling.⁵

¹ Artikel 7, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 ‘tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden’.

² Die automatische verhoging van deze pensioenen werd door een wijziging van artikel 7, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 9 april 2007 ‘tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden’, steeds uitgesteld.

³ GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.15 e.v.

⁴ GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2. Zie in dezelfde zin bijvoorbeeld GwH 14 november 2024, nr. 122/2024, B.5.2.

⁵ Zie in die zin advies 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp van ‘programmawet’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1; advies 77.512/4 van 24 maart 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezone, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen, voor wat personen die in het stelsel van flexi-jobs werken betreft’, *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-244/2; advies 77.424/4 van 19 februari 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management-of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-653/2; alsook advies 77.330/4 van 10 februari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 27 februari 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 februari 2023 tot uitvoering van het besluit van de Waalse Regering van 23 februari 2023 betreffende de steun voor de ecoregelingen’.

2.2. *In casu* staat in de regelgevingsimpactanalyse die bij het ontwerp is gevoegd het volgende te lezen:

“De bestaande structurele welvaartsaanpassingen die de pensioenreglementeringen voor zelfstandigen en werknemers kennen, worden uitgesteld door het ontwerp. In dit kader voorziet het regeerakkoord de creatie van een specifieke enveloppe om de uitkeringen te verhogen voor de meest kwetsbare groepen in plaats van de huidige welvaartsenveloppe.”

Ook in het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen van 28 mei 2025, dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt verduidelijkt dat de maatregel wordt opgeschort omdat de klassieke welvaartsenveloppe deze legislatuur vervangen wordt door een specifieke enveloppe die bedoeld is om de uitkeringen voor de meest kwetsbare groepen te verhogen.

2.3. De bestaande regeling wordt door het ontwerp evenwel opgeheven, zonder dat ter vervanging daarvan in een nieuw aanpassingsmechanisme voor de meest kwetsbare groepen wordt voorzien. Een dergelijke situatie vormt een achteruitgang van het beschermingsniveau die bij de huidige stand aanzienlijk blijkt te zijn en vooralsnog niet gerechtvaardigd is. Of de beoogde opheffing ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet toelaatbaar is, kan immers in wezen maar worden nagegaan in samenhang met de aangekondigde maatregel ter vervanging van de huidige enveloppe voor welvaartsaanpassing. De inhoud van die maatregel is de afdeling Wetgeving momenteel niet bekend. Aangezien de afdeling Wetgeving op dit ogenblik niet bij machte is de toelaatbaarheid van de ontworpen maatregel, die slechts één element vormt van een ruimer geheel van aangekondigde en nog te concretiseren maatregelen op het vlak van pensioenhervorming, te beoordelen, dient bij het ontwerp een voorbehoud te worden gemaakt.

*

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.

Cet examen donne uniquement lieu à l'observation suivante.

2.1. L'article 1^{er}, 2^o, du projet a pour effet que les pensions ayant pris cours pour la première fois depuis cinq ans ne sont temporairement plus augmentées de 2%. Or, l'augmentation de 2% de ces pensions ¹, contrairement à l'augmentation annuelle de 2% des pensions qui ont pris cours pour la première fois depuis quinze ans ², est appliquée annuellement depuis 2008. Les bénéficiaires d'une pension dont la pension a pris cours pour la première fois depuis cinq ans se voient donc – temporairement – privés d'un avantage.

Le droit à une pension de retraite est une composante du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution ³. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable ⁴.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif ⁵.

¹ Article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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'.

² Cette augmentation automatique de ces pensions a toujours été reportée par une modification de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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'.

³ C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.15 et s.

⁴ C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2. Dans le même sens, voir par exemple C.C., 14 novembre 2024, n° 122/2024, B.5.2.

⁵ Voir dans ce sens l'avis 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet de 'loi-programme', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-909/1 ; l'avis 77.512/4 du 24 mars 2025 sur une proposition de loi 'modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives', *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-244/2 ; l'avis 77.424/4 du 19 février 2025 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-653/2 ; ainsi que l'avis 77.330/4 du 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

2.2. En l'espèce, on peut lire dans l'analyse d'impact de la réglementation jointe au projet :

« Les adaptations bien-être structurelles actuelles, découlant des réglementations pour les travailleurs salariés et indépendants, sont reportées par le projet. Dans ce cadre, l'accord du gouvernement prévoit la création d'une enveloppe spécifique pour augmenter les prestations pour les plus vulnérables au lieu de l'enveloppe bien-être actuelle ».

L'avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants du 28 mai 2025, qui est joint à la demande d'avis, précise lui aussi que la mesure est suspendue par la volonté de remplacer, au cours de cette législature, l'enveloppe bien-être par une enveloppe spécifique destinée à augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables.

2.3. Le projet abroge toutefois le régime existant sans prévoir de nouveau mécanisme d'adaptation, appelé à remplacer ce régime, pour les groupes les plus vulnérables. Une telle situation est constitutive d'un recul du degré de protection qui, en l'état, apparaît significatif et n'est pas actuellement justifié. L'appréciation de l'admissibilité de l'abrogation envisagée au regard de l'article 23 de la Constitution est en effet intrinsèquement liée à la mesure qui est annoncée en remplacement de l'actuelle enveloppe bien-être. La section de législation ne connaît pas, pour l'heure, le contenu de cette mesure. Dès lors que la section de législation n'est pas en mesure, pour le moment, d'apprécier l'admissibilité de la mesure en projet, qui ne constitue qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures annoncées en matière de réforme des pensions et encore à concrétiser, il y a lieu d'émettre une réserve concernant le projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Pierre LEFRANC