



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.396/2
du 17 juin 2026

advies 79.396/2
van 17 juni 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 9 et 10
de l'arrêté royal du
20 juillet 1971 instituant une
assurance indemnités et une
assurance maternité en faveur
des travailleurs indépendants
et des conjoints aidants'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 9 en 10 van het
koninklijk besluit van
20 juli 1971 houdende
instelling van een
uitkeringsverzekering en een
moederschapsverzekering ten
voordele van de zelfstandigen
en van de meewerkende
echtgenoten'

Le 18 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Classes moyennes, des Indépendants et des PME à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 juin 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2026.

*

Op 18 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen en KMO's verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet a pour objet d'augmenter à partir du 1^{er} janvier 2027, d'une part, le montant journalier de l'indemnité d'incapacité de travail primaire auquel a droit le titulaire indépendant cohabitant à partir du premier jour du septième mois d'incapacité primaire et, d'autre part, le montant journalier de l'indemnité d'invalidité du titulaire indépendant cohabitant sans cessation d'entreprise.

Selon la lettre de demande d'avis, « [c]e projet d'arrêté royal vise à exécuter l'accord de gouvernement qui prévoit que l'enveloppe bien-être ne sera pas distribuée au cours des cinq prochaines années et sera remplacée par une enveloppe spécifique visant à augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, les malades et les invalides, enveloppe répartie entre le régime des salariés, le régime des indépendants et les régimes d'assistance ».

2.1. Invitée à indiquer quelle législation ou réglementation a suspendu l'octroi de l'« enveloppe bien-être », la déléguée a répondu :

« La loi du 23 décembre 2005 prévoit en son article 72 que tous les deux ans, le gouvernement prend une décision au sujet de la répartition de l'enveloppe financière accordée pour une adaptation au bien-être. Le Gouvernement a pris une décision, à savoir ne pas distribuer d'enveloppe bien-être au cours de cette législature.

Il n'est pas requis que cette décision se concrétise dans une norme juridique ».

La déléguée a encore précisé :

« La loi renvoie uniquement au Gouvernement, sans prévoir de compétence ou d'obligation d'exécution pour le Roi.

Le Gouvernement a pris la décision de ne pas distribuer d'enveloppe bien-être au cours de la période 2025-2029, et de la remplacer par une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, malades et invalides. Ce remplacement de l'enveloppe bien-être par une enveloppe spécifique était repris dans l'accord de Gouvernement.

Les notifications budgétaires, approuvées par le Conseil des ministres du 14 février 2025, prévoient explicitement que l'enveloppe bien-être ne sera pas distribuée au cours des cinq prochaines années ».

2.2. L'article 72 de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations', tel que modifié par les lois du 27 décembre 2006 et du 19 décembre 2014, dispose :

« § 1^{er}. Tous les deux ans, le gouvernement prend une décision au sujet de la répartition de l'enveloppe financière accordée pour une adaptation au bien-être général de toutes ou de certaines prestations de remplacement de revenus dans la sécurité sociale des travailleurs salariés.

À cet effet, le gouvernement peut, entre autres, s'appuyer sur les rapports du Conseil supérieur de l'Emploi, du Comité d'étude sur le vieillissement et du Conseil supérieur des Finances.

L'adaptation susvisée peut être une modification d'un plafond de calcul, d'une prestation et/ou d'une prestation minimale. Le cas échéant, les modalités d'adaptation peuvent être différentes par régime, par plafond de calcul ou par prestation au sein d'un régime et par catégorie de bénéficiaires de prestation.

Une adaptation éventuelle des plafonds de calcul devra en tout cas être basée sur la décision biennale en matière de marge maximale d'augmentation des coûts salariaux, prise en exécution soit de l'article 6, soit de l'article 7, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

La décision visée à l'alinéa 1^{er}, sera prise pour la première fois au plus tard au cours de l'année 2006.

§ 2. La décision visée au § 1^{er}, est précédée d'un avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie relatif à la répartition et à l'importance des moyens financiers fixés conformément à la présente loi et destinés au mécanisme structurel d'adaptation au bien-être. Cet avis tient compte de l'évolution du taux d'emploi, de la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable au sein de la sécurité sociale des travailleurs salariés et de l'évolution démographique, notamment le phénomène du vieillissement. Dans ce cadre, une attention est également accordée à la croissance économique, au rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations et le nombre de personnes active, au souci de ne pas créer de nouveaux pièges à l'emploi ou d'accroître les pièges existants.

Les partenaires sociaux peuvent, entre autres, s'appuyer en la matière sur les rapports du Conseil supérieur de l'Emploi, du Comité d'étude sur le vieillissement et du Conseil supérieur des Finances.

§ 3. En l'absence d'avis visé au § 2, avant le 15 septembre de l'année au cours de laquelle la décision visée au § 1^{er}, doit être prise, un avis est censé avoir été donné et le gouvernement rédige un projet de décision visée au § 1^{er}, et le motive d'une manière circonstanciée.

Dans ce cas, le gouvernement demande un avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie au sujet de son projet de décision motivé, comme visé à l'alinéa précédent. En l'absence d'avis des partenaires sociaux dans le mois suivant la demande d'avis, un avis est censé avoir été donné.

§ 4. Si le gouvernement déroge à l'avis visé au § 2, ou au § 3, il doit le motiver expressément.

§ 5. En vue de l'exécution de la décision visée au § 1^{er}, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales applicables dans les différents régimes de revenus de remplacement.

§ 6. Dès 2010, la décision visée au § 1^{er} devra tenir compte et prendre en charge l'éventuel surcoût engendré par la décision relative à la période bi-annuelle précédente.

§ 7. Pour la période 2009-2010, dans le cadre de l'avis visé au § 2, la détermination de l'enveloppe visée au § 1^{er} et fixée en application de l'article 73 fera l'objet d'une

concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur base d'un avis préalable rendu à ce sujet par le Comité d'étude sur le vieillissement ».

Selon l'exposé des motifs de cette loi à l'état de projet :

« [...] la présente loi impose au gouvernement de se prononcer tous les 2 ans selon une procédure déterminée au sujet de la répartition des moyens financiers qu'il veut affecter à une politique d'adaptation au bien-être.

Cette décision est précédée d'un avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie relatif à la répartition et à l'importance des moyens financiers fixés conformément à la présente loi pour le mécanisme structurel d'adaptation au bien-être. Cet avis tient compte de l'évolution du taux d'emploi, de la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable au sein de la sécurité sociale des travailleurs salariés et de l'évolution démographique, notamment du phénomène du vieillissement. Dans ce cadre, une attention est également accordée à la croissance économique, au rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations et le nombre de personnes actives, au souci de ne pas créer de nouveaux pièges à l'emploi ou d'accroître les pièges existants ».

2.3. Concernant la suppression de l'« enveloppe bien-être » et son remplacement par une augmentation de prestations en faveur des personnes les plus vulnérables, la déléguée a encore apporté les précisions suivantes :

« Concernant le principe de *standstill*, celui-ci n'est violé que s'il y a un recul sensible du degré de protection offert par la réglementation applicable non justifié par des motifs d'intérêt général.

Or, force est de constater que la décision de ne pas distribuer l'enveloppe bien-être au cours de cette législature poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir assurer la viabilité de la sécurité sociale. Cela s'inscrit dans un contexte budgétaire national et européen qui impose à l'État belge de prendre des mesures structurelles pour assurer la viabilité à long terme de ses finances publiques et de son système de sécurité sociale.

Cette mesure de non-distribution de l'enveloppe bien-être répond par ailleurs à la condition de proportionnalité :

La mesure est proportionnelle à l'objectif poursuivi, car il s'agit d'une mesure temporaire qui ne vaut que pour la période 2025-2029. Le mécanisme de l'adaptation au bien-être reste ancré dans la loi.

La mesure est proportionnelle car parallèlement à cette mesure, le Gouvernement a décidé de libérer une enveloppe budgétaire spécifique destinée aux groupes les plus vulnérables (cf accord de Gouvernement : 'Au lieu de l'enveloppe bien-être, nous fournirons à cette législature une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, malades et invalides').

L'octroi de cette enveloppe spécifique a fait l'objet de consultations préalables auprès de plusieurs acteurs du secteur et auprès des partenaires sociaux.

Les mesures qui ont été prises pour ces groupes sont des mesures structurelles, non temporaires : par exemple :

- dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs salariés, on a assoupli les conditions pour pouvoir être considéré comme travailleur régulier, ce qui permet à un nombre plus important de travailleurs de bénéficier d'une indemnité d'incapacité de travail minimale plus élevée (on estime que par rapport à la situation actuelle, 9,45 % des cas qui se seraient vu octroyer la qualité de travailleur non régulier se verraient attribuer la qualité

de travailleur régulier sur base de ces critères assouplis). Cette mesure a été instaurée par un arrêté royal du 18 mai 2026.

- dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants, il a été décidé d'augmenter, à partir du 1^{er} janvier 2027, d'une part, l'indemnité d'incapacité de travail des travailleurs indépendants cohabitants à partir du 1^{er} jour du 7^{ème} mois d'incapacité primaire et, d'autre part, l'indemnité d'invalidité des travailleurs indépendants cohabitants sans cessation d'entreprise : l'objectif est d'aligner ces indemnités octroyées aux travailleurs indépendants cohabitants sur les minima octroyés aux travailleurs salariés réguliers. Pour l'année 2027, il a été estimé que 35.248 travailleurs indépendants bénéficieraient de la mesure relative à l'incapacité de travail primaire, et 26.353 travailleurs indépendants de la mesure relative à l'invalidité. Il s'agit des mesures reprises dans le projet d'arrêté royal qui est soumis pour avis au Conseil d'État ».

2.4. Dans un avis 77.911/1/V donné le 30 juillet 2025 à propos d'un projet d'arrêté royal ayant pour effet de geler l'augmentation annuelle des pensions en conséquence de la suppression de l'« enveloppe bien-être », la section de législation a déjà observé ce qui suit :

« 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 Note de bas de page 1 de l'avis cité : 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 Note de bas de page 2 de l'avis cité : 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 Note de bas de page 3 de l'avis cité : C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.15 et s.

⁴ Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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 Note de bas de page 5 de l'avis cité : 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 » ⁶.

3. En l'espèce, bien que le projet examiné constitue l'une des mesures qui accompagne la suspension de l'enveloppe bien-être, force est de constater qu'il puise son fondement juridique dans la disposition légale citée à son préambule, à savoir l'article 86, § 3, de la loi ‘relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994’, qui ne présente, en droit, aucun lien avec la suspension de cette enveloppe.

Dans ce contexte, dès lors que, considéré seul, le projet augmente les prestations accordées à ses destinataires, il n'est pas, à la différence éventuelle d'autres projets qui réduiraient significativement des prestations pour compenser la suspension de l'enveloppe bien-être, susceptible de devoir être justifié au regard du principe de *standstill*, et ce, sous la réserve de ce qui suit.

4. Il ressort de la note au Conseil des ministres transmise à la section de législation qu'un projet d'arrêté royal visant à modifier l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ‘portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994’ doit être adopté afin d'éviter que le projet, par la revalorisation des indemnités d'incapacités de travailleurs indépendants cohabitant qu'il introduit, induise dans certains cas une réduction des indemnités d'incapacités de travail de certains titulaires.

⁶ Avis donné sur le projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2025 ‘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’.

Interrogée à ce propos, la déléguée a répondu :

« Le projet d'arrêté royal [...] n'a pas encore été soumis pour avis au Conseil d'État.

Ce projet vise à neutraliser, dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés et dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants, la revalorisation qui sera apportée aux indemnités des travailleurs indépendants par le projet d'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, qui vous est actuellement soumis pour avis.

En effet, si la neutralisation n'était pas insérée, les indemnités d'un titulaire seraient, dans certains cas, revues à la baisse, vu l'augmentation des indemnités de sa personne à charge/son cohabitant dans le régime des travailleurs indépendants, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'attribution de l'enveloppe spécifique, puisque ce qui serait attribué via cette enveloppe au titulaire indépendant entraînerait une réduction de l'indemnité du titulaire (salarié ou indépendant) avec lequel celui-ci cohabite.

Il a été convenu de soumettre ce projet d'arrêté royal pour avis au Conseil d'État dès que l'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 sera signé par le Roi cela nous semblait la meilleure façon de procéder, car cela apportait plus de lisibilité aux mesures et était plus transparent.

La revalorisation des indemnités des travailleurs indépendants ne devant intervenir qu'au 1^{er} janvier 2027, il n'était par ailleurs pas nécessaire que le projet d'arrêté 'de neutralisation' soit soumis en même temps pour avis au Conseil d'État ».

5. Compte tenu de ce qui précède, il y a donc lieu de constater que le projet, lu isolément, n'opère pas de recul du niveau de protection offert aux travailleurs indépendants cohabitants en matière du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution.

Toutefois, la seule adoption du projet pourrait avoir pour conséquence, dans certains cas, d'entraîner une révision à la baisse de certaines indemnités d'incapacité allouées par ailleurs, en manière telle qu'il pourrait ainsi porter atteinte par répercussion à l'obligation de *standstill* si cette révision à la baisse présentait un caractère significatif. Comme il résulte de la réponse de la déléguée que tel ne sera pas le cas puisque cet effet sera neutralisé par une modification encore à venir de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, il est requis, au regard du respect du principe de *standstill* que l'arrêté royal tendant à modifier l'arrêté royal du 3 juillet 1996 en vue de neutraliser cet effet entre en vigueur à la même date que l'arrêté examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

Il y a lieu de préciser que l'article 9, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 (et non pas l'article 9, 3^o) est complété par la disposition en projet.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp strekt ertoe vanaf 1 januari 2027 enerzijds het dagbedrag te verhogen van de uitkering voor primaire arbeidsongeschiktheid waarop de samenwonende zelfstandige gerechtigde vanaf de eerste dag van de zevende maand primaire ongeschiktheid recht heeft en, anderzijds het dagbedrag te verhogen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering van de samenwonende zelfstandige gerechtigde zonder stopzetting van onderneming.

In de brief met de adviesaanvraag staat in dat verband het volgende:

“Ce projet d’arrêté royal vise à exécuter l’accord de gouvernement qui prévoit que l’enveloppe bien-être ne sera pas distribuée au cours des cinq prochaines années et sera remplacée par une enveloppe spécifique visant à augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, les malades et les invalides, enveloppe répartie entre le régime des salariés, le régime des indépendants et les régimes d’assistance.”

2.1. Op de vraag bij welke wet- of regelgeving de toekenning van de “welvaartsenveloppe” is opgeschort, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“La loi du 23 décembre 2005 prévoit en son article 72 que tous les deux ans, le gouvernement prend une décision au sujet de la répartition de l’enveloppe financière accordée pour une adaptation au bien-être. Le Gouvernement a pris une décision, à savoir ne pas distribuer d’enveloppe bien-être au cours de cette législature.

Il n’est pas requis que cette décision se concrétise dans une norme juridique.”

De gemachtigde heeft voorts de volgende toelichting gegeven:

“La loi renvoie uniquement au Gouvernement, sans prévoir de compétence ou d’obligation d’exécution pour le Roi.

Le Gouvernement a pris la décision de ne pas distribuer d’enveloppe bien-être au cours de la période 2025-2029, et de la remplacer par une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, malades et invalides. Ce remplacement de l’enveloppe bien-être par une enveloppe spécifique était repris dans l’accord de Gouvernement.

Les notifications budgétaires, approuvées par le Conseil des ministres du 14 février 2025, prévoient explicitement que l’enveloppe bien-être ne sera pas distribuée au cours des cinq prochaines années.”

2.2. Artikel 72 van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’, zoals gewijzigd bij de wetten van 27 december 2006 en 19 december 2014, luidt als volgt:

“§ 1. Om de twee jaar neemt de regering een beslissing over de verdeling van de toegekende beschikbare financiële enveloppe voor een aanpassing van alle of sommige inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid voor werknemers aan de evolutie van de algemene welvaart.

Terzake kan de regering zich onder meer steunen op de verslagen van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Hoge Raad voor Financiën.

Voormelde aanpassing kan zich vertalen in een wijziging van een berekeningsplafond, een uitkering en/of een minimumuitkering. De nadere regels van de aanpassing kunnen, in voorkomend geval, per regeling, per berekeningsplafond of uitkering binnen een regeling en per categorie van uitkeringsgerechtigden verschillen.

Een eventuele aanpassing van de berekeningsplafonds zal in ieder geval de tweejaarlijkse beslissing inzake de maximale marge voor de loonkostontwikkeling, zoals genomen in uitvoering van hetzij artikel 6, hetzij artikel 7 van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, als uitgangspunt hebben.

De in het eerste lid bedoelde beslissing wordt voor de eerste maal uiterlijk in het jaar 2006 genomen.

§ 2. De in § 1 bedoelde beslissing wordt voorafgegaan door een gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven betreffende de verdeling en de omvang van de financiële middelen bepaald overeenkomstig deze wet en bestemd voor het structurele aanpassingsmechanisme aan de welvaart. Dit advies houdt rekening met de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, de noodzaak tot een duurzaam financieel evenwicht in de sociale zekerheid voor werknemers en de demografische evolutie, met name het verschijnsel van de vergrijzing. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de economische groei, de verhouding tussen het aantal uitkeringstrekkers en het aantal actieven, en de zorg om geen nieuwe inactiviteitsvallen te creëren of bestaande te versterken.

De sociale partners kunnen zich terzake onder meer steunen op de verslagen van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Hoge Raad voor Financiën.

§ 3. Bij gebrek aan het advies bedoeld in § 2 vóór 15 september van het jaar waarin de in § 1 vermelde beslissing moet worden genomen, wordt een advies geacht gegeven te zijn en stelt de regering een ontwerp van de beslissing bedoeld in § 1 op en motiveert dit omstandig.

In dat geval vraagt de regering een gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over haar gemotiveerd ontwerp van beslissing, zoals bedoeld in het vorige lid. Bij gebrek aan een advies van de sociale partners binnen de maand na de adviesaanvraag door de regering, wordt een advies geacht gegeven te zijn.

§ 4. Indien de regering afwijkt van het advies bedoeld in § 2, of § 3, dient zij dit uitdrukkelijk te motiveren.

§ 5. Met het oog op de uitvoering van de beslissing bedoeld in § 1, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de van kracht zijnde wettelijke bepalingen met betrekking tot de verschillende inkomensvervangende regelingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

§ 6. Vanaf 2010 moet de beslissing bedoeld in § 1 rekening houden met de eventuele meerkosten veroorzaakt door de beslissing met betrekking tot de voorgaande tweejaarlijkse periode en deze meerkosten ten laste nemen.

§ 7. Voor de periode 2009-2010 zal, in het kader van het advies bedoeld in § 2, de vaststelling van de enveloppe bedoeld in § 1 en vastgesteld in toepassing van artikel 73, voorwerp uitmaken van overleg tussen de regering en de sociale partners op basis van een voorafgaand advies over dit onderwerp vanwege de Studiecommissie voor de vergrijzing.”

Toen die wet zich in de ontwerpfase bevond, stond in de memorie van toelichting het volgende te lezen:

“(…) bevat deze wet de verplichting voor de regering om zich volgens een welbepaalde procedure elke 2 jaar uit te spreken over de verdeling van de financiële middelen die ze ter beschikking wenst te stellen voor een beleid inzake welvaartsaanpassing.

Deze beslissing wordt voorafgegaan door een gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven met betrekking tot de verdeling en de hoegrootheid van de financiële middelen bepaald overeenkomstig deze wet houdende een structureel aanpassingsmechanisme aan de welvaart. Dit advies houdt rekening met de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, de noodzaak tot een duurzaam financieel evenwicht in de sociale zekerheid voor werknemers en de demografische evolutie, met name het verschijnsel van de vergrijzing. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de economische groei, de verhouding tussen het aantal uitkeringstrekkers en het aantal actieven, en de zorg om geen nieuwe inactiviteitsvallen te creëren of bestaande te versterken.”

2.3. Met betrekking tot het schrappen van de “welvaartsenveloppe” en de vervanging ervan door een verhoging van de uitkeringen voor de meest kwetsbare personen, heeft de gemachtigde nog de volgende toelichting gegeven:

“Concernant le principe de *standstill*, celui-ci n'est violé que s'il y a un recul sensible du degré de protection offert par la réglementation applicable non justifié par des motifs d'intérêt général.

Or, force est de constater que la décision de ne pas distribuer l'enveloppe bien-être au cours de cette législature poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir assurer la viabilité de la sécurité sociale. Cela s'inscrit dans un contexte budgétaire national et européen qui impose à l'État belge de prendre des mesures structurelles pour assurer la viabilité à long terme de ses finances publiques et de son système de sécurité sociale.

Cette mesure de non-distribution de l'enveloppe bien-être répond par ailleurs à la condition de proportionnalité:

La mesure est proportionnelle à l'objectif poursuivi, car il s'agit d'une mesure temporaire qui ne vaut que pour la période 2025-2029. Le mécanisme de l'adaptation au bien-être reste ancré dans la loi.

La mesure est proportionnelle car parallèlement à cette mesure, le Gouvernement a décidé de libérer une enveloppe budgétaire spécifique destinée aux groupes les plus vulnérables (cf accord de Gouvernement: ‘Au lieu de l'enveloppe bien-être, nous fournirons à cette législature une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, malades et invalides’).

L'octroi de cette enveloppe spécifique a fait l'objet de consultations préalables auprès de plusieurs acteurs du secteur et auprès des partenaires sociaux.

Les mesures qui ont été prises pour ces groupes sont des mesures structurelles, non temporaires: par exemple:

- dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs salariés, on a assoupli les conditions pour pouvoir être considéré comme travailleur régulier, ce qui permet à un nombre plus important de travailleurs de bénéficier d'une indemnité d'incapacité de travail minimale plus élevée (on estime que par rapport à la situation actuelle, 9,45 % des cas qui se seraient vu octroyer la qualité de travailleur non régulier se verraient attribuer la qualité de travailleur régulier sur base de ces critères assouplis). Cette mesure a été instaurée par un arrêté royal du 18 mai 2026.

- dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants, il a été décidé d'augmenter, à partir du 1^{er} janvier 2027, d'une part, l'indemnité d'incapacité de travail des travailleurs indépendants cohabitants à partir du 1^{er} jour du 7^{ème} mois d'incapacité primaire et, d'autre part, l'indemnité d'invalidité des travailleurs indépendants cohabitants sans cessation d'entreprise : l'objectif est d'aligner ces indemnités octroyées aux travailleurs indépendants cohabitants sur les minima octroyés aux travailleurs salariés réguliers. Pour l'année 2027, il a été estimé que 35.248 travailleurs indépendants bénéficieraient de la mesure relative à l'incapacité de travail primaire, et 26.353 travailleurs indépendants de la mesure relative à l'invalidité. Il s'agit des mesures reprises dans le projet d'arrêté royal qui est soumis pour avis au Conseil d'État.”

2.4. In advies 77.911/1/V van 30 juli 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit waarvan het effect is dat de jaarlijkse verhoging van de pensioenen wordt bevroren als gevolg van de opheffing van de “welvaartsenveloppe”, heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

“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 Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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 Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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 Voetnoot 3 van het geciteerde advies: GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.15 e.v.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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 Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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

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.”⁶

3. Hoewel het voorliggende ontwerp een van de maatregelen vormt waarmee de opschorting van de welvaartsenveloppe gepaard gaat, moet *in casu* worden vastgesteld dat het zijn rechtsgrond ontleent aan een wettelijke bepaling, aangehaald in de aanhef, die juridisch geen enkel verband houdt met de opschorting van die enveloppe, te weten artikel 86, § 3, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994’.

In tegenstelling tot eventuele andere ontwerpen waarbij de uitkeringen ter compensatie van de opheffing van de welvaartsenveloppe aanzienlijk zouden worden verlaagd, hoeft het ontwerp, dat op zichzelf beschouwd de uitkeringen aan de begunstigden immers verhoogt,

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’.

⁶ Advies over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 1 september 2025 ‘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’.

in deze context niet te worden gerechtvaardigd in het licht van het standstillprincipe, onder voorbehoud van wat volgt.

4. Uit de nota aan de Ministerraad die aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt dat een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 'tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994' moet worden goedgekeurd teneinde te vermijden dat het ontwerp, door de ingevoerde herwaardering van de ongeschiktheidsuitkeringen van samenwonende zelfstandigen, er in sommige gevallen toe leidt dat bepaalde gerechtigden een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Le projet d'arrêté royal (...) n'a pas encore été soumis pour avis au Conseil d'État.

Ce projet vise à neutraliser, dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés et dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants, la revalorisation qui sera apportée aux indemnités des travailleurs indépendants par le projet d'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, qui vous est actuellement soumis pour avis.

En effet, si la neutralisation n'était pas insérée, les indemnités d'un titulaire seraient, dans certains cas, revues à la baisse, vu l'augmentation des indemnités de sa personne à charge/son cohabitant dans le régime des travailleurs indépendants, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'attribution de l'enveloppe spécifique, puisque ce qui serait attribué via cette enveloppe au titulaire indépendant entraînerait une réduction de l'indemnité du titulaire (salarié ou indépendant) avec lequel celui-ci cohabite.

Il a été convenu de soumettre ce projet d'arrêté royal pour avis au Conseil d'État dès que l'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 sera signé par le Roi cela nous semblait la meilleure façon de procéder, car cela apportait plus de lisibilité aux mesures et était plus transparent.

La revalorisation des indemnités des travailleurs indépendants ne devant intervenir qu'au 1^{er} janvier 2027, il n'était par ailleurs pas nécessaire que le projet d'arrêté 'de neutralisation' soit soumis en même temps pour avis au Conseil d'État.”

5. Gelet op wat voorafgaat kan dan ook worden vastgesteld dat het ontwerp op zichzelf beschouwd geen achteruitgang inhoudt van het beschermingsniveau dat aan samenwonende zelfstandigen wordt geboden op het vlak van het recht op sociale zekerheid, zoals vastgelegd in artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet.

Niettemin zou alleen al de goedkeuring van het ontwerp in bepaalde gevallen kunnen leiden tot een daling van bepaalde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die via een andere weg worden toegekend. Als die daling aanzienlijk is, zou het ontwerp zodoende afbreuk kunnen doen aan de standstillverplichting. Aangezien uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat dit niet het geval zal zijn, omdat dat effect door een nog door te voeren wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 zal worden geneutraliseerd, is het met het oog op de inachtneming van het standstillprincipe vereist dat het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, dat ertoe strekt dit effect te neutraliseren, op dezelfde datum als het voorliggende besluit in werking treedt.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 1

Er dient nader te worden aangegeven dat de ontworpen bepaling strekt tot aanvulling van artikel 9, § 1, 3°, (en niet van artikel 9, 3°) van het koninklijk besluit van 20 juli 1971.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX