



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.896/1
van 19 december 2014

avis 56.896/1
du 19 décembre 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 107 van het koninklijk
besluit van 22 december 1967
houdende algemeen reglement
betreffende het rust- en
overlevingspensioen der
zelfstandigen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 107 de
l'arrêté royal du
22 décembre 1967 portant
règlement général relatif à la
pension de retraite et de survie
des travailleurs indépendants'

Op 12 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2014.

*

Le 12 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2014.

*

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 het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que les mesures adoptées en matière de cumul d'une activité professionnelle avec une pension de travailleur indépendant, à savoir le cumul illimité, sous certaines conditions, pour les bénéficiaires d'une pension de retraite et les sanctions plus favorables en cas de dépassement des limites autorisées prendront effet dès le 1^{er} janvier 2015. Il est donc nécessaire et urgent que l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants puisse très rapidement informer les bénéficiaires concernés par le présent arrêté et adapter les programmes informatiques aux modifications réglementaires prévues”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 'houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen'.

Die wijzigingen hebben betrekking op de cumulatie van een beroepsbezigheid met een rustpensioen in het stelsel van de zelfstandigen. Vanaf 1 januari 2015 wordt het voor pensioengerechtigden die op de ingangsdatum van hun eerste Belgische rustpensioen een loopbaan van ten minste 45 jaar bewijzen en voor alle pensioengerechtigden die de leeftijd van 65 jaar bereiken mogelijk om een rustpensioen onbeperkt te cumuleren met beroepsinkomsten. Daarnaast wordt de sanctie in geval van overschrijding van de grensbedragen ten gevolge van de cumulatie van een rustpensioen met beroepsinkomsten versoepeld.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 januari 2015.

4. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in de artikelen 9, § 1, eerste lid, 1°, en 30bis van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen'.

Artikel 9, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit nr. 72 zou evenwel enkel moeten worden aangewezen als rechtsgrond indien de wijzigingen die door het ontwerp worden beoogd ook betrekking zouden hebben op de toegelaten beroepsbezigheid van de echtgenoot van

de gerechtigde op een rustpensioen, wat niet het geval is. De verwijzing naar die bepaling dient dan ook te worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5.1. In de ontworpen regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van de leeftijd (ouder of jonger dan 65 jaar) en de duur van de beroepsloopbaan (meer of minder dan 45 loopbaanjaren op de ingangsdatum van het eerste Belgische rustpensioen).

Dergelijke verschillen in behandeling dienen uiteraard verantwoord te worden in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals die zijn vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof 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 terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5.2. Gevraagd naar een verantwoording voor de hiervoor vermelde verschillen in behandeling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De wettelijke pensioenleeftijd werd op 65 jaar vastgelegd. Door alle personen van 65 jaar of ouder, zonder bijkomende voorwaarden, toe te laten zonder beperking verder te werken wordt binnen deze groep iedereen op dezelfde manier behandeld.

De bedoeling is ook om zelfstandigen aan te moedigen hun pensioen niet vervroegd op te nemen. Daarbij werd ook rekening gehouden met het feit dat iedereen die de pensioenleeftijd bereikt heeft, een pensioen kan genieten. Dit ongeacht de lengte van de loopbaan.

Wat betreft de personen jonger dan 65 jaar blijft het principe overeind dat zij hun inkomsten moeten beperken wanneer ze hun pensioen met een beroepsactiviteit willen combineren. Er wordt enkel een uitzondering voorzien voor zelfstandigen met een lange loopbaan, die dus ook lang bijgedragen hebben aan de sociale zekerheid. De lange loopbaan werd vastgelegd op minstens 45 jaar, wat overeen komt met een volledige loopbaan (artikel 4 van het KB van 30/01/1997).

Hoewel het principe van de eenheid van loopbaan afgezwakt werd (art. 19 van het KB nr. 72 en art. 6 § 5 KB 30/1/1997), kan een zelfstandige met een loopbaan langer dan 45 jaar (vanaf januari uitgedrukt in voltijdse equivalenten van: 14 040 dagen) nog altijd een pensioen toegekend krijgen dat niet op zijn ganse loopbaan berekend is. Het principe van eenheid van loopbaan houdt in dat bij de berekening van een pensioen, rekening houdend met de rechten opgebouwd in andere stelsels, een pensioen berekend wordt op basis van maximum 45 jaar.

Wordt die eenheid overschreden dan wordt met bepaalde jaren geen rekening gehouden in de berekening van het pensioen, dit zijn de jaren als zelfstandige waarvoor de pensioenopbrengst het laagst is.

Merk op dat een zelfstandige die een pensioen geniet geen nieuwe pensioenrechten meer kan opbouwen, ongeacht zijn inkomsten en de erop berekende sociale bijdragen.

Bijgevolg menen wij dat er ook voor personen met een lange loopbaan geen sprake is van een verschil in behandeling: iedereen met een lange loopbaan heeft het recht onbeperkt bij te verdienen, terwijl ze zich al in een andere situatie bevinden. Alle andere personen worden aangemoedigd verder te werken tot ze een lange loopbaan hebben of de pensioenleeftijd bereiken.”

5.3. Niettegenstaande deze toelichting, beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet over voldoende gegevens om tot een sluitend oordeel te komen over de vraag of de ontworpen maatregel als proportioneel en de in dat verband aangewende criteria als pertinent kunnen worden beschouwd in het licht van de doelstelling die eraan ten grondslag ligt. Op dat punt wordt dan ook een voorbehoud gemaakt. Wel verdient het aanbeveling om in het verslag aan de Koning een verantwoording van de ontworpen regeling op te nemen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Thans bevat het verslag aan de Koning op dit punt immers geen enkele verduidelijking.

6. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de ontworpen regeling niet noopt tot het weglaten van de zinsnede “onder dezelfde voorwaarden als de gerechtigde zelf”, in artikel 107, § 3, D, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 1967, ermee rekening houdend dat de echtgenoot nog steeds verplicht is om, wat de uitgeoefende beroepsbezigheid betreft, de grensbedragen in acht te nemen, terwijl dat in bepaalde gevallen niet meer geldt voor de gerechtigde.

7. Ter wille van de rechtszekerheid kan het aanbeveling verdienen om in artikel 2 van het ontwerp te preciseren dat het ontworpen besluit van toepassing is op de beroepsinkomsten ontvangen vanaf het jaar 2015.¹

*

¹ Zie ook artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 64 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 10 december 2014 advies 56.854/1 heeft gegeven.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 par le fait que

« l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que les mesures adoptées en matière de cumul d'une activité professionnelle avec une pension de travailleur indépendant, à savoir le cumul illimité, sous certaines conditions, pour les bénéficiaires d'une pension de retraite et les sanctions plus favorables en cas de dépassement des limites autorisées prendront effet dès le 1^{er} janvier 2015. Il est donc nécessaire et urgent que l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants puisse très rapidement informer les bénéficiaires concernés par le présent arrêté et adapter les programmes informatiques aux modifications réglementaires prévues ».

*

2. 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 dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 'portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants'.

Ces modifications concernent le cumul d'une activité professionnelle avec une pension de retraite dans le régime des travailleurs indépendants. À partir du 1^{er} janvier 2015, il sera possible pour les bénéficiaires d'une pension de retraite qui, à la date de prise de cours effective de leur première pension de retraite belge, justifient d'une carrière d'au moins 45 années et pour tous les bénéficiaires d'une pension de retraite qui atteignent l'âge de 65 ans, de cumuler sans restriction une pension de retraite avec des revenus professionnels. Par ailleurs, la sanction prévue en cas de dépassement des plafonds de revenus consécutivement au cumul d'une pension de retraite avec des revenus professionnels est assouplie.

Le dispositif en projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

4. Selon le préambule du projet, le fondement juridique du dispositif en projet est recherché dans les articles 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et 30bis de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants'.

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal n° 72 ne devrait toutefois être invoqué comme fondement juridique que si les modifications visées par le projet concernent également l'activité professionnelle autorisée du conjoint du bénéficiaire d'une pension de

retraite, ce qui n'est pas le cas. Il convient dès lors d'omettre la référence à cette disposition du premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5.1. Le dispositif en projet opère une distinction entre des catégories de pensionnés sur la base de l'âge (âgés de plus ou de moins de 65 ans) et de la durée de la carrière professionnelle (plus ou moins de 45 années de carrière à la date de prise de cours de la première pension de retraite belge).

De telles différences de traitement doivent évidemment être justifiées au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 qu'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 est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

5.2. Interrogée sur la justification à apporter pour les différences de traitement mentionnées ci-dessus, la déléguée a fourni la réponse suivante :

« De wettelijke pensioenleeftijd werd op 65 jaar vastgelegd. Door alle personen van 65 jaar of ouder, zonder bijkomende voorwaarden, toe te laten zonder beperking verder te werken wordt binnen deze groep iedereen op dezelfde manier behandeld.

De bedoeling is ook om zelfstandigen aan te moedigen hun pensioen niet vervroegd op te nemen. Daarbij werd ook rekening gehouden met het feit dat iedereen die de pensioenleeftijd bereikt heeft, een pensioen kan genieten. Dit ongeacht de lengte van de loopbaan.

Wat betreft de personen jonger dan 65 jaar blijft het principe overeind dat zij hun inkomsten moeten beperken wanneer ze hun pensioen met een beroepsactiviteit willen combineren. Er wordt enkel een uitzondering voorzien voor zelfstandigen met een lange loopbaan, die dus ook lang bijgedragen hebben aan de sociale zekerheid. De lange loopbaan werd vastgelegd op minstens 45 jaar, wat overeen komt met een volledige loopbaan (artikel 4 van het KB van 30/01/1997).

Hoewel het principe van de eenheid van loopbaan afgezwakt werd (art. 19 van het KB nr. 72 en art. 6 § 5 KB 30/1/1997), kan een zelfstandige met een loopbaan langer dan 45 jaar (vanaf januari uitgedrukt in voltijdse equivalenten van: 14 040 dagen) nog altijd een pensioen toegekend krijgen dat niet op zijn ganse loopbaan berekend is. Het principe van eenheid van loopbaan houdt in dat bij de berekening van een pensioen, rekening houdend met de rechten opgebouwd in andere stelsels, een pensioen berekend wordt op basis van maximum 45 jaar.

Wordt die eenheid overschreden dan wordt met bepaalde jaren geen rekening gehouden in de berekening van het pensioen, dit zijn de jaren als zelfstandige waarvoor de pensioenopbrengst het laagst is.

Merk op dat een zelfstandige die een pensioen geniet geen nieuwe pensioenrechten meer kan opbouwen, ongeacht zijn inkomsten en de erop berekende sociale bijdragen.

Bijgevolg menen wij dat er ook voor personen met een lange loopbaan geen sprake is van een verschil in behandeling: iedereen met een lange loopbaan heeft het recht onbeperkt bij te verdienen, terwijl ze zich al in een andere situatie bevinden. Alle andere personen worden aangemoedigd verder te werken tot ze een lange loopbaan hebben of de pensioenleeftijd bereiken ».

5.3. Nonobstant ces précisions, le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas d'éléments suffisants pour pouvoir apprécier de manière concluante la question de savoir si la mesure en projet peut être considérée comme proportionnée et si les critères utilisés à cet égard peuvent être regardés comme pertinents compte tenu de l'objectif qui les sous-tend. Une réserve est donc formulée sur ce point. Il est néanmoins recommandé de faire figurer dans le rapport au Roi une justification du dispositif en projet au regard du principe constitutionnel de l'égalité. En effet, le rapport au Roi ne contient actuellement aucune précision sur ce point.

6. L'auteur du projet doit vérifier si le dispositif en projet ne requiert pas que le segment de phrase « dans les mêmes conditions que le bénéficiaire lui-même » figurant à l'article 107, § 3, D, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 soit omis, compte tenu du fait que le conjoint reste tenu de se conformer aux plafonds de revenus, en ce qui concerne l'activité professionnelle exercée, alors que cela ne s'applique plus au bénéficiaire dans certains cas.

7. Par souci de sécurité juridique, il peut être recommandé de préciser à l'article 2 du projet que l'arrêté en projet s'applique aux revenus professionnels perçus à partir de l'année 2015 ¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ Voir aussi l'article 2 du projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 56.854/1 le 10 décembre 2014.