



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.337/1
van 16 mei 2022

avis 71.337/1
du 16 mai 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
15 mei 1984 houdende
maatregelen tot harmonisering
in de pensioenregelingen voor
wat betreft het
minimumpensioen voor
meewerkende echtgenoten’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
15 mai 1984 portant mesures
d’harmonisation dans les
régimes de pensions en ce qui
concerne la pension minimum
des conjoints aidants’

Op 5 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen voor wat betreft het minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, 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 16 mei 2022.

*

Le 5 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 15 mai 1984 portant mesures d’harmonisation dans les régimes de pensions en ce qui concerne la pension minimum des conjoints aidants’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 10 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, 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 16 mai 2022.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om een minimumpensioen toe te kennen aan bepaalde categorieën van meewerkende echtgenoten die in de onmogelijkheid verkeren om te voldoen aan de voorwaarde dat zij een loopbaan moeten hebben gehad die gelijk is aan minstens twee derde van een volledige loopbaan. Meer in het bijzonder wordt daarbij bedoeld op meewerkende echtgenoten die geboren zijn tussen 1 januari 1956 en 31 mei 1968, en die ofwel tijdens de periode van 1 januari 2003 tot 30 juni 2005 minstens één kwartaal vrijwillig onderworpen waren aan het zogeheten ‘maxi-statuut’, ofwel zich vanaf 1 juli 2005 verplicht hebben moeten aansluiten bij dat statuut.

Daartoe voegt artikel 2 van het voorontwerp een nieuw artikel 131^{quinquies} in de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ in. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat artikel 132 van dezelfde wet wordt aangevuld met een lid waaruit volgt dat deze regeling ambtshalve toepassing vindt, zonder kennisgevingsvereiste aan de pensioengerechtigde. De artikelen 4 en 5 van het voorontwerp omschrijven het temporeel toepassingsgebied en bepalen dat de ontworpen regeling ingang vindt vanaf 1 januari 2023, op de rustpensioenen van meewerkende echtgenoten die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste ingaan op 1 januari 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp moet de zinsnede “laatstelijk gewijzigd bij de wet van 26 april 2019” worden vervangen door de zinsnede “laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 december 2021”.

Artikel 3

4. In het ontworpen artikel 132, derde lid, van de wet van 15 mei 1984, stemmen de Nederlandse (“de verhoging van de pensioenen”) en de Franse tekst (“l’adaptation des pensions”) niet overeen. Zoals wordt bevestigd in de artikelsgewijze commentaar in de memorie van toelichting, lijkt ook in de Franse tekst van de ontworpen bepaling van een “verhoging van de pensioenen” en niet van een “aanpassing van de pensioenen” melding te moeten worden gemaakt.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat de ontworpen wet van toepassing is op de rustpensioenen van meewerkende echtgenoten die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste ingaan op 1 januari 2023. Op die wijze wordt een onderscheid gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van het ogenblik waarop het pensioen ingaat. Daarenboven beperkt artikel 2 van het voorontwerp het toepassingsgebied tot de personen die geboren zijn tijdens de periode van 1 januari 1956 tot 31 mei 1968. Een dergelijk verschil in behandeling dient verantwoord te kunnen worden in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 ‘tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep’.

Bij het beoordelen of het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, dient er rekening mee te worden gehouden dat de wetgever, in sociaal-economische aangelegenheden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.² Hij beschikt daarbij – in aangelegenheden inzake rust- en overlevingspensioenen – over een des te ruimere beoordelingsbevoegdheid wanneer de betrokken regeling het voorwerp heeft uitgemaakt van sociaal overleg.³

Het door de wetgever vastgestelde criterium van de aanvang van de pensionering vóór, respectievelijk vanaf 1 januari 2023, om de toepassing van de nieuwe regeling te bepalen, alsook de beperking tot de personen die geboren zijn tijdens de periode van 1 januari 1956 tot 31 mei 1968, vormen objectieve criteria.

De stellers van het voorontwerp zullen er evenwel tevens over moeten waken dat voor de ingevoerde verschillende behandeling van categorieën van gepensioneerden op grond van het ogenblik waarop het pensioen ingaat, een afdoende redelijke verantwoording voorhanden is. De memorie van toelichting bevat geen dergelijke verantwoording. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee:

“Nous appliquons le principe général de non-rétroactivité des lois. De manière générale, lorsqu’une nouvelle mesure est introduite dans la réglementation applicable aux pensions, elle s’applique uniquement pour les pensions qui prennent cours à une certaine date dans le futur, à l’exclusion donc des pensions qui ont pris cours de façon antérieure.”

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het verleden dat, zelfs in gevallen waarin de wetgever optreedt om een ongelijkheid te corrigeren of een voorheen bestaand verschil te verminderen, hij slechts met eerbiediging van verworven rechten en bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokken personen kan beslissen terugwerkende kracht toe te kennen aan de regeling, zonder dat hem hierbij kan worden verweten op wettige wijze rekening te houden met budgettaire of administratieve implicaties die maatregelen met een retroactieve draagwijdte zouden kunnen hebben.⁴

² GwH 7 augustus 2013, nr. 119/2013, B.5.

³ GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.9.

⁴ Zie omtrent de ontstentenis van terugwerkende kracht van een maatregel die erop gericht was de discriminatoire gevolgen van een leeftijdsdrempel bij het berekenen van geldelijke anciënniteit van leerkrachten te corrigeren: GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.11.2.

Het louter verwijzen naar de toepassing van het principe van de niet-retroactiviteit van de wet en naar het feit dat de gevolgde werkwijze de standaardpraktijk uitmaakt, volstaat niet om het voornoemde verschil in behandeling te verantwoorden. Het verdient derhalve aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen met een meer sluitende verantwoording van het voornoemde verschil in behandeling van de betrokken categorieën van gepensioneerden.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'octroyer une pension minimale à certaines catégories de conjoints aidants qui se trouvent dans l'impossibilité de remplir la condition d'une carrière égale à au moins deux tiers d'une carrière complète. Sont plus particulièrement visés à cet égard les conjoints aidants qui sont nés entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 mai 1968, et qui étaient volontairement assujettis au 'maxi-statut' pendant la période du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2005 pendant au moins un trimestre ou qui ont dû s'affilier obligatoirement à ce statut le 1^{er} juillet 2005.

À cet effet, l'article 2 de l'avant-projet ajoute un nouvel article 131^{quinquies} dans la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions'. L'article 3 de l'avant-projet dispose que l'article 132 de la même loi est complété par un alinéa dont il résulte que ce régime s'applique d'office, sans obligation de notification au bénéficiaire de la pension. Les articles 4 et 5 de l'avant-projet définissent le champ d'application temporel et prévoient que le dispositif en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2023 et s'applique aux pensions de retraite des conjoints aidants qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2023.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, le segment de phrase « modifiée en dernier lieu par la loi du 26 avril 2019 » doit être remplacé par les mots « modifiée en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2021 ».

Article 3

4. L'article 132, alinéa 3, en projet, de la loi du 15 mai 1984, présente une discordance entre le texte français (« l'adaptation des pensions ») et le texte néerlandais (« de verhogen van de pensioenen »). Comme le confirme le commentaire des articles inscrit dans l'exposé des motifs, le texte français de la disposition en projet semble également devoir faire mention d'une « augmentation des pensions » et non pas d'une « adaptation des pensions ».

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Article 4

5. L'article 4 de l'avant-projet dispose que la loi en projet s'applique aux pensions de retraite des conjoints aidants qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2023. Une distinction est ainsi opérée entre catégories de retraités en fonction du moment où la pension prend cours. En outre, l'article 2 de l'avant-projet limite le champ d'application aux personnes nées entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 mai 1968. Une telle différence de traitement doit pouvoir se justifier au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 'portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail'.

Pour apprécier si la différence de traitement est raisonnablement justifiée, il faut tenir compte de ce qu'en matière socio-économique, le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation². Il dispose à cet égard – dans des matières relatives aux pensions de retraite et de survie – d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque la réglementation concernée a fait l'objet d'une concertation sociale³.

Le critère du début de la retraite avant, respectivement le 1^{er} janvier 2023, fixé par le législateur pour déterminer l'application du nouveau régime, ainsi que la limitation aux personnes nées entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 mai 1968, constituent des critères objectifs.

Les auteurs du projet devront toutefois également veiller à ce que l'instauration de la différence de traitement de catégories de retraités en fonction du moment où la pension prend cours soit raisonnablement et adéquatement justifiée. L'exposé des motifs ne comporte pas pareille justification. À ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Nous appliquons le principe général de non-rétroactivité des lois. De manière générale, lorsqu'une nouvelle mesure est introduite dans la réglementation applicable aux pensions, elle s'applique uniquement pour les pensions qui prennent cours à une certaine date dans le futur, à l'exclusion donc des pensions qui ont pris cours de façon antérieure ».

La Cour constitutionnelle a jugé par le passé que, même dans des cas où le législateur intervient pour corriger une inégalité ou pour réduire une différence préexistante, il ne peut décider de conférer un effet rétroactif au régime que dans le respect des droits acquis et de la protection de la confiance légitime des personnes intéressées, sans qu'il puisse lui être reproché de légitimement tenir compte d'implications budgétaires ou administratives que pourraient avoir des mesures de portée rétroactive⁴.

La simple référence à l'application du principe de la non-rétroactivité de la loi et au fait que le procédé suivi constitue une pratique courante ne suffit pas pour justifier la différence de traitement précitée. Il est dès lors recommandé de compléter l'exposé des motifs par

² C.C., 7 août 2013, n° 119/2013, B.5.

³ C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.9.

⁴ Voir en ce qui concerne l'absence d'effet rétroactif d'une mesure destinée à corriger les effets discriminatoires d'un seuil d'âge pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire des enseignants : C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.11.2.

une justification plus pertinente pour la différence de traitement précitée des catégories de retraités concernées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME