



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.469/4
du 11 octobre 2023

advies 74.469/4
van 11 oktober 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 décembre 2020 pris en
application de l'article 132,
§ 2, de la loi du 26 juin 1992
portant des dispositions
sociales et diverses'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 december 2020 genomen
met toepassing van artikel 132,
§ 2, van de wet van
26 juni 1992 houdende sociale
en diverse bepalingen'

Le 13 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2020 pris en application de l'article 132, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 octobre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 octobre 2023.

*

Op 13 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2020 genomen met toepassing van artikel 132, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 oktober 2023.

*

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 son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

La modification en projet vise à réduire les majorations des montants de pension prévues par l'arrêté royal du 20 décembre 2020 'pris en application de l'article 132, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses', et appelées à s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2024.

En tant que composante du droit à la sécurité sociale, le droit à une pension est protégé par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution ¹.

L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit de réduire significativement le degré de protection offert par la réglementation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général ².

Le dispositif en projet ne réduit pas un droit qui serait déjà opposable puisque la dernière tranche de majoration prévue par l'arrêté royal du 20 décembre 2020 est destinée à produire ses effets le 1^{er} janvier 2024. Dès lors toutefois qu'une majoration est prévue par l'arrêté royal du 20 décembre 2020, l'article 23 de la Constitution, sans être la source d'un droit acquis à la norme, exige en principe le maintien d'un niveau de protection équivalent et requiert un devoir de justification en cas de recul significatif.

En instaurant une progression moindre du montant nominal d'une pension par rapport au montant initialement prévu ³, le dispositif est constitutif d'un recul.

L'auteur du projet doit dès lors être en mesure de justifier le caractère non significatif du recul opéré et, à défaut, d'exposer le motif d'intérêt général justifiant la mesure ⁴ et de démontrer le caractère proportionné de celle-ci.

Le rapport au Roi sera complété par ces éléments de justification.

*

¹ C.C., 13 octobre 2016, n° 129/2016, B.21.

² Voir par exemple C.C., 31 août 2020, n° 113/2020, B.34.1.

³ En 2024, 2,08 % au lieu de 2,65 % selon l'avis de l'Inspection des finances, la progression totale instaurée en 2020 étant limitée à 6,51 % au lieu de 7,10 %.

⁴ En l'occurrence, le motif d'intérêt général semble être exclusivement d'ordre budgétaire, ce qui est admissible mais doit être dûment précisé.

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 overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

Met de ontworpen wijziging wordt een vermindering beoogd van de verhogingen van de pensioenbedragen waarin het koninklijk besluit van 20 december 2020 ‘genomen met toepassing van artikel 132, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen’ voorziet en die vanaf 1 januari 2024 van toepassing moeten zijn.

Aangezien het recht op een pensioen onder het recht op sociale zekerheid valt, wordt het gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.¹

Artikel 23 van de Grondwet bevat, wat het recht op sociale zekerheid betreft, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde regelgeving, in aanzienlijke mate verminderd wordt zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.²

Het ontworpen dispositief zorgt niet voor een beperking van een recht dat reeds tegenstelbaar zou zijn, aangezien het thans van kracht zijnde dispositief erin voorziet dat de laatste schijf van de in het koninklijk besluit van 20 december 2020 bepaalde verhoging met ingang van 1 januari 2024 van toepassing is. Aangezien het koninklijk besluit van 20 december 2020 evenwel in een verhoging voorziet, vereist artikel 23 van de Grondwet, zonder aanleiding te geven tot een verworven recht op de toepassing van de norm, in principe het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau en een rechtvaardigingsplicht in geval van een aanzienlijke achteruitgang.

Door te voorzien in een vooruitgang van het nominale bedrag van een pensioen die ten opzichte van het oorspronkelijk bepaalde bedrag minder groot is,³ zorgt het dispositief voor een achteruitgang.

¹ GwH 13 oktober 2016, nr. 129/2016, B.21.

² Zie bijvoorbeeld GwH 31 augustus 2020, nr. 113/2020, B.34.1.

³ Volgens het advies van de inspectie van Financiën zal dat in 2024 2,08 % zijn in plaats van 2,65 % en de totale in 2020 vastgestelde vooruitgang zal beperkt worden tot 6,51 % in plaats van tot 7,10 %.

De steller van het ontwerp moet dan ook kunnen rechtvaardigen waarom de achteruitgang die bewerkstelligd wordt niet aanzienlijk is. Zo niet moet hij kunnen aangeven op grond van welke reden van algemeen belang de maatregel gerechtvaardigd is⁴ en moet hij de evenredigheid van die maatregel kunnen aantonen.

Het verslag aan de Koning moet aangevuld worden met die verantwoording.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁴ *In casu* lijkt de reden van algemeen belang uitsluitend van budgettaire aard te zijn, wat aanvaardbaar is, maar naar behoren vermeld moet worden.