# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.718/VR
van 22 december 2023

over

een voorontwerp van wet ‘houdende de hervorming van de pensioenen’

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.718/VR
du 22 décembre 2023

sur

un avant-projet de loi ‘portant la réforme des pensions’

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Op 23 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen[*], een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende de hervorming van de pensioenen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 december 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, Aurore PERCY, auditeur, en Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2023.

*

Le 23 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [**], sur un avant-projet de loi 'portant la réforme des pensions'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 décembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur, Aurore PERCY, auditeur, et Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO et de Brecht STEEN.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 décembre 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

[**] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de réformer la législation relative aux régimes de pension des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et du secteur public et ce, dans plusieurs domaines.

2.2.1. Le titre 1er contient une disposition générale déterminant le fondement constitutionnel de l'avant-projet de loi.

2.2.2. Le titre 2 est relatif à la réforme de la pension minimum garantie.

Le chapitre 1er est relatif à la pension minimum garantie dans le régime des travailleurs salariés (articles 2 à 9). L'avant-projet y prévoit une condition supplémentaire à l'octroi de cette pension minimum, à savoir celle d'avoir presté de manière effective un certain nombre de jours équivalents temps plein. Il est tenu compte de la situation des travailleurs à temps partiel dans la détermination du nombre de jours à prester effectivement. L'avant-projet détaille également quelles périodes d'inactivité sont assimilées à des jours de travail effectif et précise quelles périodes d'incapacité de travail sont « neutralisées » dans le calcul du nombre de jours équivalents temps plein effectivement prestés. Pour les travailleurs à temps partiel, la pension minimum garantie est par ailleurs revalorisée par une augmentation de 25% pour maximum cinq années avant 2002.

Le chapitre 2 est relatif à la pension minimum garantie dans les régimes de pensions du secteur public (articles 10 à 15). Une même condition de travail effectif, exprimée en mois, y est envisagée. L'avant-projet détaille ce qui est considéré comme étant des « services réellement prestés » et certaines périodes d'incapacité de travail sont également « neutralisées » dans le calcul des mois effectivement prestés.

Le chapitre 3 est relatif à la pension minimum garantie dans le régime des travailleurs indépendants (articles 16 à 26). Une même condition d'octroi de la pension minimum garantie, consistant à prester de manière effective un certain nombre de jours équivalents temps plein, est prévue. Les mêmes dispositions relatives aux périodes assimilées et aux périodes d'inactivité « neutralisées » sont prévues. L'avant-projet envisage l'hypothèse d'une carrière mixte, soit une carrière professionnelle relevant tant du régime de pension des travailleurs salariés que du régime de pension des indépendants.

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

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Pour chaque régime, l'avant-projet de loi détermine des mesures transitoires et l'entrée en vigueur de la réforme ainsi envisagée.

2.3. Le titre 3 est relatif au bonus de pension.

L'avant-projet prévoit [1], à partir du 1er janvier 2025, l'octroi d'un bonus de pension aux bénéficiaires relevant du régime de pension du secteur public, des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, qui continuent à travailler après avoir rempli les conditions de pension anticipée ou après avoir atteint l'âge légal de la pension.

Le chapitre 1er est relatif au bonus de pension dans les régimes de pensions du secteur public. Il détermine quelles pensions du secteur public entrent dans le champ d'application du régime envisagé (article 27), définit certaines notions (article 28), détaille les conditions d'octroi du bonus de pension et prévoit le montant de celui-ci (articles 29 à 34) ainsi que des dispositions transitoires (article 35).

Le chapitre 2 prévoit une disposition spécifique au bonus de pension dans le régime de pension des travailleurs salariés (article 36).

Le chapitre 3 prévoit une disposition spécifique au bonus de pension dans le régime de pension des travailleurs indépendants (article 37).

Le chapitre 4 contient les dispositions communes aux trois régimes de pension précités. Elles sont relatives au champ d'application du chapitre (article 38), aux définitions pour l'application du chapitre (article 39), aux règles relatives aux retenues sociale ou fiscale sur le bonus de pension (articles 40 et 41), aux maxima, tant en ce qui concerne le nombre de jours pris en compte pour la détermination du bonus de pension qu'en ce qui concerne le montant que le bonus de pension peut atteindre (articles 42 à 46), aux modalités de paiement et aux délais (articles 47 à 49).

Le chapitre 5 détermine l'entrée en vigueur du titre 3.

3. Le titre 4 est relatif au financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Le chapitre 1er modifie le mécanisme de financement des déductions de cotisations de responsabilisation dont bénéficient les administrations provinciales et locales qui ont instauré un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels, de sorte que les déductions de cotisation de responsabilisation ne soient plus imputées exclusivement aux employeurs responsabilisés qui n'ont pas droit à cette déduction, modifie le système d'avances d'application sur la cotisation de responsabilisation et rend les tribunaux de première instance – et les cours d'appel – compétents pour traiter les litiges relatifs à ces cotisations de responsabilisation (article 53). En outre, le chapitre 2 prévoit que, pour les années 2023 et 2024, ces déductions seront compensées partiellement par une dotation sur le budget général des dépenses de l'État fédéral de

[1] L'on peut écrire « prévoit à nouveau », car un régime d'octroi d'un bonus de pension avait déjà été instauré, à partir de 2007, par la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations mais avait été supprimé à partir du 1er janvier 2015.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

manière à préserver l'équilibre financier du Fonds de pension solidarisé. Le chapitre 3 prévoit l'entrée en vigueur des dispositions du titre 4.

3.1. Le titre 5 modifie les dispositions relatives à la péréquation des pensions de retraite et de survie des membres du personnel du secteur public.

Le chapitre 1er prévoit ces modifications, qui ont pour objectif de préserver de manière solidaire le financement durable des pensions du secteur public et qui consistent à limiter le cout total de la péréquation pour les seize « corbeilles » de péréquation [2] à 0,30 % de la charge globale des pensions de retraite et de survie du secteur public par an, ou à 0,60 % pour chaque période de péréquation de deux ans. En d'autres termes, si le cout global à l'ensemble des « corbeilles » dépasse 0,60 %, le pourcentage de péréquation est réduit dans toutes les corbeilles dans lesquelles ce pourcentage excède 0,60 %. L'avant-projet prévoit toutefois, d'une part, que cette limite ne s'applique pas aux pensions les plus faibles ne dépassant pas un certain seuil et, d'autre part, un mécanisme de solidarité consistant à n'appliquer la péréquation qu'à la seule partie du montant d'une pension brute qui se trouve sous ce seuil.

Le chapitre 2 fixe l'entrée en vigueur du titre 5 et le chapitre 3 prévoit une disposition transitoire.

3.2. Le titre 6 est relatif au taux de la cotisation spéciale pour les pensions complémentaires (appelée également « cotisation Wijninckx »).

Le chapitre 1er prévoit, pour les pensions complémentaires relevant du régime des travailleurs salariés, de relever le taux de cette cotisation spéciale de 3% à 6% à partir du 1er janvier 2028.

Le chapitre 2 prévoit l'entrée en vigueur du titre 6.

## FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que l'analyse d'impact n'a pas été réalisée pour le titre 4 de l'avant-projet.

Le délégué a, à cet égard, indiqué ce qui suit :

> « Le Chapitre 5 du Titre 3 et le Titre 4 sont dispensés d'analyse en ce qu'il s'agit de dispositions à caractère purement formel au sens de l'article 8, § 1er, 3°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative. »

[2] Les pensions de retraite et de survie du secteur public, dont le système de péréquation prévoit qu'elles évoluent à la même vitesse que les traitements des fonctionnaires actifs du même secteur, sont en effet divisées en seize « corbeilles » correspondant chacune à un secteur en particulier (autorité fédérale, enseignement, police intégrée, zones de secours, etc).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Le titre 4 de la loi en projet ne peut cependant pas être considéré comme une réglementation à caractère purement formel. Au sujet de cette catégorie, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, devenu la loi du 15 décembre 2013, a précisé ce qui suit :

> « Au § 1er, les dispenses visent les cas où le projet de réglementation n'a indiscutablement pas d'impact sur les particuliers (citoyens et entreprises) dans le cadre des objectifs transversaux et des matières visés à l'article 4. Quatre catégories de dispenses sont prévues :
>
> [...]
>
> La troisième catégorie vise les décisions formelles comme les lois et les arrêtés de consolidation, de confirmation, de coordination (pour autant que les textes consolidés aient déjà fait l'objet d'une analyse d'impact). Elle vise également les projets pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé conformément aux articles 3, § 1er, premier alinéa et 5 des lois coordonnées du Conseil d'État le 12 janvier 1973. Il s'agit notamment des projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales, au contingent de l'armée, les arrêtés royaux et ministériels qui ne sont pas considérés comme réglementaires, ainsi que les arrêtés royaux rendant obligatoire les conventions collectives de travail » [3].

Les dispositions du titre 4 en projet ne sont pas purement formelles, dès lors qu'elles modifient le calcul de la cotisation de responsabilisation, s'agissant de la déduction des couts exposés pour financer la pension complémentaire. Elles ont, en conséquence, un impact important sur les administrations locales et, indirectement, sur les membres du personnel contractuel de ces administrations, qui bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier d'une pension complémentaire. En outre, l'article 53 de l'avant-projet n'est pas une disposition purement formelle, puisqu'il modifie la juridiction compétente à l'égard de la cotisation de responsabilisation.

L'analyse d'impact de la réglementation devra par conséquent encore être réalisée.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### I. SUR L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

#### A. Obligation de *standstill*

Ainsi qu'il est exposé, le titre 2 en projet prévoit une condition supplémentaire à l'octroi de la pension minimum garantie, à savoir celle d'avoir presté de manière effective un certain nombre de jours équivalents temps plein. Le droit à une pension relève du droit à la sécurité

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2922/001, p. 14. Voir également Manuel pour la réalisation de l'analyse d'impact. Octobre 2014, 2-4 (disponible à l'adresse : http://www.simplification.be/webfm_send/541).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution [4], de sorte que cette condition supplémentaire doit respecter l'obligation de *standstill* contenue dans cette disposition constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle juge à cet égard :

« B.6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.6.2. 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.

B.6.3. En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.6.4. L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré » [5].

À supposer que la nouvelle condition en vue de l'octroi de la pension minimum garantie soit considérée comme emportant un recul significatif dans le droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il appartiendrait aux auteurs de l'avant-projet de pouvoir justifier raisonnablement l'instauration de cette nouvelle condition.

Interrogé au sujet du respect de l'article 23 de la Constitution, le délégué a répondu :

"Vooreerst kan worden betwijfeld of de maatregel kan worden beschouwd als aanleiding gevend tot een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau:

- geen enkele gepensioneerden zal als gevolg van de maatregel zijn pensioen zien dalen. De nieuwe regels zijn enkel van toepassing op nieuw ingaande pensioenen;

- de ruime overgangsperiodes voor personen die de pensioenleeftijd reeds dicht genaderd zijn strekken ertoe om maximaal te vermijden dat sociaal verzekerden voor voldongen feiten worden geplaatst en om gewekte verwachtingen te respecteren;

- Om redenen van billijkheid werd daarnaast voorzien in een aantal uitzonderingen onder de vorm van gelijkstellingen of neutraliseringen. Dit geldt vooreerst

[4] C. C., 13 octobre 2016, n° 129/2016, B.21 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 97/2017, B.12.

[5] C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023 (cet arrêt concernait le complément de reprise du travail octroyé sans limite dans le temps aux travailleurs âgés qui ont repris le travail en tant que salarié). Sur la définition de l'obligation de *standstill*, voir aussi C.C., 5 juin 2023, n° 92/2023, B.3.5 ; C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.3 ; C.C., 21 septembre 2023, n° 127/2023, B.5.3 ; C.C., 21 septembre 2023, n° 129/2023, B.12 ; C.C., 19 octobre 2023, n° 134/2023, B.14.3 ; C.C., 23 novembre 2023, n° 157/2023, B.3.2.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

voor periodes van ziekte en invaliditeit. Doel daarbij is te vermijden dat personen hun toegang tot het minimumpensioen zouden kunnen verliezen, louter omwille van hun gezondheidstoestand. Daarnaast werden ook specifieke uitzonderingen voorzien voor welbepaalde periodes van afwezigheid of verlof. Daarbij speelde specifiek de bedoeling te vermijden dat vrouwen bovenmatig zouden worden getroffen.

Ten slotte mag deze hervorming niet losgezien worden van de andere hervormingen in de loop van de legislatuur en in het bijzonder de verhoging van het IGO. Het bedrag van de IGO steeg tussen september 2020 en vandaag van 1.154,41 EUR tot 1.519,07 EUR. De reële verhoging (d.w.z. zonder rekening te houden met indexeringen) bedraagt 12,3% (2 maal 2% welvaartsenveloppe en 3 maal 2,58% verhoging). In euro's van 2020 zou de IGO vandaag 1.296,43 EUR bedragen. Dit is hoger dan het bedrag van het minimumpensioen op diezelfde datum (nl. 1.291,69 EUR).

Met andere woorden zal een persoon die onder de vroegere wetgeving recht zou hebben gehad op het minimumpensioen, maar als gevolg van de voorwaarde van effectieve tewerkstelling in de toekomst geen toegang zou hebben tot het minimumpensioen, maar zou terugvallen op het IGO, in reële termen nog steeds een hogere uitkering genieten dan onder de vroegere wetgeving.

In het licht van bovenstaande overwegingen is er naar onze mening geen sprake van een daling van het beschermingsniveau, laat staan van een aanzienlijke daling.

Zo men, in weerwil van bovenstaande overwegingen, toch van mening zou zijn dat de maatregel aanleiding geeft tot een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau, zijn we van oordeel dat deze in elk geval redelijk kan worden verantwoord op grond van redenen van algemeen belang.

De maatregel sterkt ertoe om de band tussen het pensioen en de beroepsloopbaan - met andere woorden het verzekeringsprincipe - te versterken. Het minimumpensioen dient daarbij duidelijk te worden onderscheiden van de sociale bijstand. In tegenstelling tot de IGO maakt het minimumpensioen deel uit van het pensioenstelsel. Dit laatste is gestoeld op het principe van de sociale verzekering, waarbij de hoogte van het pensioen een functie is van de beroepsloopbaan. Als "sociale" verzekering wordt de strikte toepassing van het verzekeringsprincipe daarbij om billijkheidsredenen getemperd door mechanismen van gelijkstellingen of minima. Deze correcties doen echter niets af van de basisopzet van het pensioen als verzekering.

De invoering van een voorwaarde van minimale effectieve tewerkstelling kadert binnen dit verzekeringsprincipe en lijkt dan ook alleszins een legitiem doel te dienen.

Daarnaast heeft de maatregel als doel om de financiële leefbaarheid van de pensioenstelsels op lange termijn te helpen waarborgen.

De maatregel legt daarbij geen excessieve eisen op aan sociaal verzekerden.

- De voorwaarde van 5000 dagen stemt overeen met 16 jaar voltijdse tewerkstelling of 35,6% van een volledige loopbaan.

- Bij de toetsing van deze voorwaarden wordt zoals gezegd nog rekening gehouden met verschillende gelijkstellingen en neutrealisaties (zie hierboven);

- Ten slotte werd ook het vangnet van de IGO versterkt, voor diegenen die er desondanks niet in zijn geslaagd een voldoende loopbaan uit te bouwen voor de toegang tot het minimumpensioen".

Il est pris acte de ces explications, qui mériteraient de figurer dans l'exposé des motifs.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

B. Principe de légalité

L'avant-projet comporte plusieurs délégations au Roi. Compte tenu des principes constitutionnels qui gouvernent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ces délégations doivent être circonscrites par le législateur [6]. Il en est d'autant plus ainsi lorsque la matière concernée relève de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution [7].

En ce qu'elles habilitent le Roi à modifier, sans limitation, les périodes dont il est tenu compte pour le calcul de la carrière donnant droit à une pension minimum, les délégations prévues par les articles 3, §§ 4, alinéa 6, et 5, alinéa 6, et 131*sexies* § 6, inséré par l'article 21 de l'avant-projet, ne remplissent pas cette condition.

Ces délégations seront revues afin de mieux délimiter la compétence du Roi.

II. SUR LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ

Les différentes mesures incluses dans l'avant-projet contiennent à plusieurs niveaux une différence de traitement entre divers bénéficiaires d'une pension, notamment en fonction du régime de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonction publique), de leur âge, de la durée de leur carrière professionnelle, des périodes d'inactivité au cours de la carrière, de la date de prise d'effet de la pension, etc.

Les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination requièrent que ces différences de traitement se fondent chaque fois sur des motifs objectivement et raisonnablement admissibles [8]. 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'appréciation. 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 sociale [9].

Certaines des différences instaurées font l'objet d'un examen plus approfondi dans le commentaire des articles. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose toutefois pas de suffisamment d'éléments concrets permettant d'apprécier adéquatement l'avant-projet dans son ensemble sous l'angle du principe d'égalité, dès lors que notamment, comme l'indique l'exposé des motifs, les mesures à l'examen ne constituent qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures étalées dans le temps en matière de réforme des pensions, nécessitant alors de pouvoir apprécier l'avant-projet au regard des principes précités dans un contexte plus large. Plus

[6] Voir en ce sens l'avis 59.148/1 donné le 25 avril 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 6 juillet 2016 'accordant une prime à certains bénéficiaires d'une pension minimum et portant augmentation de certaines pensions minima, dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n°1890/001, pp. 38-42.

[7] Voir en ce sens l'avis 68.378/1 donné le 8 janvier 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juin 2021 'modifiant diverses dispositions relatives aux régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants en ce qui concerne le calcul de la pension proportionnelle', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1926/001, pp. 41-46.

[8] C.C., 7 aout 2013, n° 119/2013, B.5.

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

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

précisément, le Conseil d'État n'a pas pu examiner de manière concluante comment les différences qui subsistent (encore) entre les trois régimes de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonction publique) en matière de pension minimum et de bonus de pension se justifient au regard du principe d'égalité, compte tenu à cet égard des spécificités de chaque régime de pension.

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'apporter dans l'exposé des motifs, pour chaque division du dispositif en projet, une justification pertinente à la lumière du principe d'égalité.

## OBSERVATIONS PARTICULIERES

### TITRE 1ER. – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle aucune observation.

### TITRE 2. - LA PENSION MINIMUM

#### Article 3

##### Paragraphe 1er

1. L'article 3, § 1er, 2°, reproduit la condition qui existe déjà, selon laquelle les travailleurs salariés à temps partiel ont accès à une pension minimum garantie s'ils ont travaillé pendant trente années de carrière (ou assimilées) et peuvent prouver que chaque année compte cent cinquante-six jours équivalents temps plein. L'avant-projet prévoit en outre une nouvelle condition supplémentaire, à savoir que les travailleurs salariés doivent avoir effectivement presté au total trois mille cent vingt jours équivalents temps plein. Ils doivent donc plus spécifiquement avoir effectivement presté au moins 66 % de leur occupation (3120/4680 JETP).

Le régime pour les travailleurs salariés à temps plein est similaire (article 3, § 1er, 1°), même si le nombre minimal de jours équivalents prestés effectivement est fixé à cinq mille et si chaque année doit compter au moins deux cent huit jours civils. Concrètement, les travailleurs salariés à temps plein doivent donc avoir presté effectivement 80 % de leur occupation (5000/6240 JETP).

Les travailleurs salariés à temps plein devant disposer globalement d'une plus grande proportion de jours équivalents temps plein prestés effectivement (80 %) que les travailleurs salariés à temps partiel (66 %), la question se pose de savoir si cette différence de traitement peut se concilier avec le principe d'égalité qui découle des articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Interrogé quant à l'objectif de la mesure et les critères sur la base desquels sont calculés les minima d'occupation effective, précités, le délégué a fourni la réponse suivante :

« Thans wordt een nieuwe voorwaarde van effectieve tewerkstelling ingevoerd voor de toegang tot het minimumpensioen. Het spreekt voor zich dat daarbij eveneens een

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

differentiatie diende te worden toegepast tussen het voltijds en het deeltijds minimumpensioen. Een uniforme voorwaarde zou immers deeltijdse werknemers verhoudingsgewijs veel sterker treffen.

Achterliggend aan de voorwaarden van 3.120 en 5.000 dagen effectieve tewerkstelling is de doelstelling van minimaal 20 jaar daadwerkelijke tewerkstelling. Voor de toepassing van het voltijds minimumpensioen werd een tewerkstelling à rato van 250 dagen per jaar (wat overeenstemt met 4/5) daarbij als een voltijdse jaar beschouwd. Dit geeft aanleiding tot de voorwaarde van 5.000 dagen (20 x 250). Voor de toegang tot het deeltijdse minimumpensioen werd uitgegaan van een minimale tewerkstelling à rato van 156 dagen per jaar (hetgeen overeenstemt met een halftijdse tewerkstelling), wat aanleiding geeft tot de voorwaarde van 3.120 dagen (20 x 156).

De voorwaarde van 3.120 dagen is dus proportioneel aan de reeds bestaande loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het deeltijds minimumpensioen, in die zin dat beide voorwaarden zijn geënt op een halftijdse tewerkstelling, maar in dit geval toegepast op het objectief van 20 jaar effectieve tewerkstelling ».

3. Les auteurs de l'avant-projet doivent insérer cette justification dans l'exposé des motifs, de manière à préciser à suffisance que la différence de traitement des travailleurs salariés à temps partiel et à temps plein repose sur un critère objectif et pertinent et poursuit un objectif légitime qui n'a pas d'effets disproportionnés pour les travailleurs salariés à temps plein.

Paragraphe 2

Il y a lieu de réexaminer la concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'article 3, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet, notamment parce que la version française fait simplement référence à « la carrière professionnelle » tandis que la version néerlandaise fait mention de « globale beroepsloopbaan ».

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 3, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet.

Paragraphe 3

1. Aux termes de l'article 3, § 3, de l'avant-projet, une allocation de transition minimum garantie est accordée au conjoint survivant d'un travailleur salarié « qui peut prétendre à une allocation de transition sur [la] base d'une carrière professionnelle globale du conjoint décédé ». Bien qu'il semble logique que ce droit soit accordé par les articles 21 et 21*bis* de l'arrêté royal n° 50 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', il est recommandé dans un souci de sécurité juridique de préciser dans le texte même sur la base de quelle disposition légale le conjoint survivant peut prétendre à l'allocation de transition.

2. L'article 3, § 3, de l'avant-projet prévoit que dans certaines conditions, une allocation de transition minimum garantie est accordée au conjoint survivant d'un travailleur salarié qui décède avant la prise d'effet de sa pension. Les points 1° et 2° précisent que le conjoint décédé doit pour cela avoir travaillé pendant trente ans, que chaque année doit compter au moins soit 208, soit 156 jours équivalents temps plein et que le total des trimestres pris en considération dans le

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

régime des travailleurs indépendants divisés par quatre est au moins égal aux deux tiers du « dénominateur de la fraction selon laquelle l'allocation de transition en qualité de travailleur salarié est exprimée ».

À la question de savoir s'il ne faut pas viser la réglementation qui définit plus précisément la nature de la « fraction » précitée, le délégué a répondu ce qui suit :

> « L'article 7*bis* de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions a été modifié par l'article 110 de la loi programme du 27 décembre 2021 afin de rendre les dispositions relatives à la pension de survie minimum garantie applicables à l'allocation de transition.
>
> Nous prenons en compte votre remarque. Nous allons adapter l'exposé des motifs afin que ceux-ci fassent une référence, à l'article 3, § 3, de l'avant-projet, à l'allocation de transition visée au chapitre IV de l'arrête royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ».

Il est recommandé d'insérer la référence à la disposition pertinente de l'arrêté royal n° 50 dans le texte même de l'article 3, § 3, alinéa 1er, 1° et 2°, en projet.

Paragraphe 4

1. Dans la version française du paragraphe 4, alinéa 1er, figurent les mots « des périodes au cours desquelles l'intéressé ne peut pas justifier d'une occupation effective pour des raisons médicales ». Ce membre de phrase prête à confusion.

Par souci de sécurité juridique et pour assurer la concordance avec la version néerlandaise, mieux vaudrait écrire, dans la version française, « des périodes au cours desquelles, pour des raisons médicales, l'intéressé ne peut pas justifier d'une occupation effective ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour la suite du paragraphe 4 et pour l'article 11, 2°.

2. Dans un souci de lisibilité du texte, on insérera dans la phrase introductive du paragraphe 4, alinéa 4, après le mot « comprennent » les mots « , les périodes visées à ».

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Paragraphe 5

1. L'article 3, § 5, de l'avant-projet prévoit que pour évaluer l'accès à la pension minimum garantie pour les travailleurs salariés, il est tenu compte d'un certain nombre de congés ou de périodes de chômage (temporaire) [10], appelés périodes assimilées. Pour le calcul de la quantité de jours équivalents temps plein prestés, certains congés du système du crédit-soins flamand sont pris en considération en qualité de périodes assimilées [11], mais pas le congé pour l'octroi de soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade ou pour l'octroi de soins à un enfant jusqu'à l'âge de douze ans. La plupart des formes de crédit-temps motivé, telles que le congé pour assistance à un membre mineur du ménage ou de la famille gravement malade, à des enfants âgés de moins de huit ans et à un enfant mineur gravement malade, ne sont pas prises en considération non plus.

La disposition précitée crée ainsi une différence de traitement entre les travailleurs salariés pour lesquels certaines périodes de crédit-temps ou de crédit-soins sont effectivement prises en considération dans le calcul de l'accès à la pension minimum garantie, et les travailleurs salariés pour lesquels certaines périodes de crédit-temps ou de crédit-soins sont exclues de ce calcul. La question se pose de savoir si cette différence de traitement peut se concilier avec le principe d'égalité découlant des articles 10 et 11 de la Constitution [12].

2. Les mots « converties en jours équivalents temps plein » n'ont pas leur place dans l'article 3, § 5, alinéa 3, 16°. Si l'intention est de convertir les périodes visées en jours équivalents plein temps, il faut le préciser explicitement dans un alinéa distinct à insérer après l'alinéa 5 de l'article 3, § 5.

3. Les périodes énumérées à l'article 3, § 5, alinéa 3, 2° à 11°, de l'avant-projet sont converties en jours équivalents temps plein en vertu de l'article 3, § 5, alinéas 4 et 5. Il ne ressort pas du texte des dernières dispositions citées que cette conversion s'applique aussi aux points 12° à 15° de l'article 3, § 5, alinéa 3, bien que l'exposé des motifs le suggère. Interrogé sur cette discordance, le délégué a déclaré :

---

[10] Il s'agit de périodes de congé de maternité, de congé d'adoption, de congé parental d'accueil, de périodes qui sont assimilées à une occupation effective en vertu du régime de pension des travailleurs indépendants, de congé thématique, de certaines périodes de crédit-temps motivé, de certaines périodes de crédit-soins flamand, de périodes de chômage temporaire, de périodes de mise au travail des chômeurs, de périodes d'occupation en qualité de travailleur des arts, de périodes d'adaptation temporaire de crise de la durée du travail à cause du Brexit, de périodes de réduction temporaire de la durée du travail dans le cadre de la pandémie de COVID-19, de périodes de crédit-temps Brexit et de périodes de crédit-temps corona.

[11] Plus précisément, les périodes visées aux articles 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 juillet 2016 'portant octroi d'allocations d'interruption pour crédit-soins', à savoir les périodes pour dispenser des soins palliatifs et s'occuper d'un enfant handicapé.

[12] En vertu de l'article 11 de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/1/UE du Conseil', les États membres prennent les mesures nécessaires pour interdire tout traitement moins favorable des travailleurs au motif qu'ils ont pris un congé parental, un congé de paternité ou un congé d'aidant. Même si la directive précitée n'est pas applicable aux mesures en matière de pension prises par le législateur, un traitement moins favorable de bénéficiaires d'une pension ayant recouru à ces régimes de congé paraît, dans le même ordre d'idées, se concilier difficilement avec le principe d'égalité.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

« De bepalingen onder 12° tot en met 15° zullen aangevuld worden om te verduidelijken dat de perioden inzake de tijdelijke crisismaatregelen op het vlak van arbeidsrecht omwille van de Brexit en omwille van de Covid-19-pandemie ook omgezet worden in voltijdse dagequivalenten ».

L'avant-projet sera donc adapté en ce sens.

## Article 4

La concordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 4, alinéa 5, de l'avant-projet doit faire l'objet d'un nouvel examen. L'habilitation au Roi contenue dans la version néerlandaise du point 1° porte sur les montants visés aux alinéas 1er et 2, tandis que la version française se réfère uniquement à l'alinéa 1er.

## Article 10

1. L'article 119, § 5, 4e tiret, de la loi du 26 juin 1992, inséré par l'article 10, dispose que pour le calcul des services réellement prestés, il n'est tenu compte que des périodes du crédit-soins flamand pour des motifs de soins palliatifs ou d'octroi de soins à un enfant handicapé. Ainsi, la période d'octroi de soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade ou de soins à un enfant jusqu'à douze ans [13] n'entre pas en ligne de compte pour le calcul des services réellement prestés. En vertu de l'article 119, § 5, 3e tiret, inséré, sont néanmoins considérées comme services réellement prestés les périodes d'interruption de carrière avec octroi d'une allocation d'interruption à charge de l'ONEM pour congé parental et pour assistance ou octroi de soins à un membre de son ménage ou à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave [14]. Cette différence de traitement dans des situations comparables doit être raisonnablement justifiée.

2. L'article 119, § 5, alinéa 1er, en projet, de la loi du 26 juin 1992 'portant des dispositions sociales et diverses', prévoit que par « services réellement prestés », il y a lieu d'entendre notamment « les périodes de congé avec maintien de la rémunération intégrale ».

Comme le relève la commission entreprises publiques dans son avis du 19 octobre 2023, il apparait toutefois que dans les cas d'incapacité de travail, « certaines primes liées à un travail effectif ne sont pas payées aux agents », de sorte qu'il ne peut être question de maintien de la rémunération intégrale.

Si l'intention est de considérer les congés pour incapacité de travail comme étant des « périodes de congé avec maintien de la rémunération intégrale », afin de ne pas exclure des

[13] Ces congés sont réglés par les articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 juillet 2016 'portant octroi d'allocations d'interruption pour crédit-soins'.

[14] Depuis l'instauration du crédit-soins flamand, les membres du personnel du secteur public flamand ne peuvent plus bénéficier du régime de l'interruption de carrière.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

situations dans lesquelles des agents ne bénéficient plus de certaines primes, l'article en projet doit être revu ou clarifié.

Articles 11 et 14

À la question de savoir si la notion de « carrière globale » utilisée aux articles 11 et 14 était définie dans un autre texte que celui examiné, le délégué a répondu que « [c]ette référence à la 'carrière globale' va être supprimée dans les dispositions du projet relatives au secteur public qui visent cette notion ».

Les articles 11 à 14 seront adaptés en conséquence.

Article 16

On écrira « L'article 118 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension est remplacé par ce qui suit : » au lieu de « L'article 118 de la loi du 15 mai 1984 relative aux mesures d'harmonisation des régimes de pension, est modifié par ce qui suit ».

Article 18

L'article 18 apporte diverses modifications à l'article 131*ter* de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions', notamment en ce que, pour calculer la pension minimum garantie, il est dorénavant prévu que la « fraction ne [peut pas] dépasse[r] l'unité ». Les points 2° et 3° de l'article 18 portent cependant respectivement sur des modifications apportées à l'article 131*ter*, § 1er, alinéa 3, 2°, et alinéa 4, 2°, alors que ces dispositions ne concernent pas la méthode de calcul, mais seulement le montant. Invité à apporter des précisions, le délégué a répondu ce qui suit :

> « En ce qui concerne l'article 18, nous avons remarqué qu'il y a également un problème. En effet, seul le § 1er, alinéa 1er, 2° doit être modifié et non le 2° de l'alinéa 3 et le 2° de l'alinéa 4 qui ne font pas référence à la fraction servant au calcul de la pension minimum. Cet article devrait également être adapté ».

On omettra donc les points 2° et 3°.

Article 19

1. À l'article 19, on écrira « remplacé comme suit » au lieu de « modifié, comme suit ».

2. L'article 131*quater*, § 1er, en projet, de la loi du 15 mai 1984 vise dans son alinéa 1er les articles 152 et 153 de la loi du 8 aout 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et les articles 33, 33*bis*, 34 et 34*bis* de la loi de redressement du 10 février 1981 'relative aux pensions du secteur social'. L'article 6, 1° et 2°, de l'avant-projet abroge cependant les dispositions

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

précitées, avec effet au 1er janvier 2025 il est vrai. Dans la mesure où l'article 131*quater*, § 1er, en projet, de la loi du 15 mai 1984 devra encore être appliqué après le 1er janvier 2025 à certains bénéficiaires d'une pension de retraite ou de survie, les auteurs de l'avant-projet devront veiller à ce qu'il soit précisé quelle version des dispositions abrogées par l'article 6, 1° et 2°, trouvera précisément à s'appliquer.

Article 21

1. L'article 131*sexies*, § 3, en projet, prévoit que la nouvelle condition minimale d'au moins soixante-quatre trimestres de travail effectif ne s'applique pas aux bénéficiaires d'une pension de retraite nés avant le 1er janvier 1963 (1°). La condition ne s'applique pas non plus aux personnes nées avant le 1er janvier 1969 mais seulement si elles prouvent au 1er janvier 2025 une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète au sens de l'article 131*ter*, § 1er, 2°, de la loi du 15 mai 1984 (2°).

On instaure de la sorte une différence de traitement fondée sur l'âge. Même s'il faut considérer que la législation en matière de pensions, et les mesures transitoires qui sont arrêtés à cet égard, requiert nécessairement de fixer des critères basés sur l'âge des intéressés, et que la fixation de ces critères repose sur la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en la matière, on veillera à ce que les mesures en projet, et les différences de traitement qui en découlent, soient conformes au principe constitutionnel d'égalité.

L'exposé des motifs ne donne pas de justification pour la différence de traitement. Invité à apporter des précisions à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Les points 1 et 2 excluent les indépendants qui sont proches de la pension de retraite (soit qui auront à la date d'entrée en vigueur de la mesure au moins 62 ans) ainsi que ceux qui, à la date d'entrée en vigueur de la mesure, ont au moins 56 ans et répondent déjà à la condition d'accès à la pension minimum (30 années de carrière). Il en est de même pour les conjoints décédés en cas de pension de survie. L'objectif est de protéger les droits acquis des personnes qui sont proche de la prise de cours de leur pension ».

Il apparait que la différence de traitement repose sur une justification raisonnable, à savoir l'intention de garantir les attentes raisonnables de personnes proches de l'âge de la pension. Il n'en reste pas moins que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de justifier cela plus précisément dans l'exposé des motifs.

2. L'article 131*sexies*, § 5, en projet, contient un régime complémentaire pour les personnes nées entre le 1er janvier 1963 et le 1er janvier 1969. Selon l'année de naissance précise, la condition d'activité professionnelle effective d'indépendant est portée à seize (1963), dix-neuf (1964), vingt-trois (1965), vingt-neuf (1966), trente-cinq (1967), quarante-cinq (1968) et cinquante-cinq (1969) trimestres.

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus, cette différence de traitement basée sur l'âge requiert elle aussi une justification spécifique. Le délégué a apporté les éclaircissements suivants :

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

« Le paragraphe 5 de l'article 21 prévoit une mesure transitoire atténuant la condition de travail effectif pour les personnes nées entre le 1er janvier 1963 et le 31 décembre 1969. Il s'agit d'une période transitoire, basée sur un critère objectif soit l'âge de la personne, permettant de passer fluidement, par palier, de la législation actuelle ne prévoyant aucune condition de travail effectif à la condition future de 64 trimestres de travail effectif. Elle a été instaurée dans un souci de prévisibilité envers les citoyens et préserver la confiance légitime de ceux-ci dans le système ».

Cette justification peut également être accueillie. Les auteurs de l'avant-projet seraient en outre bien avisés d'insérer cette justification dans l'exposé des motifs.

3. Il convient de souligner que les articles 7 et 8 de l'avant-projet prévoient un régime transitoire très similaire pour les travailleurs pensionnés, mais dans ce cas pour le calcul du nombre de jours équivalents effectivement prestés. Les observations formulées ci-dessus s'appliquent *mutatis mutandis* à ce régime.

4. Par ailleurs, il faut relever une possible incohérence entre le paragraphe 3 et le paragraphe 5 de l'article 131*sexies* en projet. L'article 131*sexies*, § 3, 2°, en projet, prévoit que la condition de prouver une carrière professionnelle d'au moins soixante-quatre trimestres de travail effectif (ci-après : la condition trimestrielle), fixée par l'article 131*sexies*, § 1er, en projet, ne s'applique pas aux bénéficiaires d'une pension de retraite nés (à partir du 1er janvier 1963 et) avant le 1er janvier 1969, du moins s'il est satisfait à une condition supplémentaire, à savoir que les bénéficiaires prouvent pour eux-mêmes ou pour leur conjoint décédé « une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète ». L'article 131*sexies*, § 5, alinéa 1er, en projet prévoit « sans préjudice d[u] paragraphe [...] 3 » une dérogation au nombre de trimestres à prouver pour sept catégories d'âge de bénéficiaires de pension auxquelles s'applique la condition trimestrielle. Il convient toutefois de constater que le groupe d'âge pouvant bénéficier de la non-application de la condition trimestrielle ne coïncide pas avec les sept catégories d'âge pour lesquelles une dérogation à la condition trimestrielle est prévue. Les bénéficiaires nés en 1969 sont la seule catégorie de bénéficiaires qui peut bénéficier d'une dérogation à la condition trimestrielle, mais pas de la non-application de la condition trimestrielle lorsque les deux tiers d'une carrière professionnelle complète sont prouvés.

Interrogé sur le point de savoir si une dérogation à la preuve de soixante-quatre trimestres est prévue pour le groupe de bénéficiaires nés en 1969, le délégué a déclaré :

« Les indépendants nés entre le 1er janvier 1969 et le 31 décembre 1969 devront prouver 55 trimestres de travail effectif (21, § 5, 7°). Il s'agit de la dernière cohorte bénéficiant d'une mesure transitoire. Les personnes nées après le 31 décembre 1969 devront prouver 64 trimestres. »

Si l'intention est bel et bien que les personnes nées entre le 1er janvier et le 31 décembre 1969 doivent prouver une activité professionnelle effective de seulement cinquante-cinq trimestres, la question se pose de savoir s'il est cohérent que cette catégorie soit la seule parmi les catégories de bénéficiaires pouvant bénéficier d'une dérogation à la condition trimestrielle à ne pas pouvoir être exemptée de cette condition lorsqu'elle peut prouver les deux tiers d'une carrière professionnelle complète. Il se peut que la différence de traitement accordée à ce groupe d'âge se

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

heurte également au principe d'égalité. Il est recommandé de soumettre l'articulation entre les paragraphes 3 et 5 à un nouvel examen.

Article 26

1. L'article 26 de l'avant-projet dispose que les articles 18, 1°, 2° et 3°, et 23 de l'avant-projet produisent leurs effets respectivement le 1er janvier 2019 et le 1er janvier 2015.

La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [15].

2. Il ressort de l'exposé des motifs que l'article 18, 1°, 2° et 3°, de l'avant-projet a pour but de clarifier les dispositions déjà existantes contenues dans l'article 131*ter*, § 1er, de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions'. Bien qu'aux termes de l'exposé des motifs, « il soit logique en soi que la pension minimum ne puisse pas être calculée sur [la] base d'une fraction de carrière plus grande que l'unité (45/45ème) », cette limitation est dorénavant mentionnée explicitement dans le texte de loi afin de lever toute équivoque.

En relevant que la méthode de calcul est en soi logique, les auteurs de l'avant-projet indiquent que le texte actuel n'est pas source d'insécurité juridique et que l'effet rétroactif n'est pas nécessaire pour réaliser un objectif d'intérêt général donné.

En outre, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur le fait que les dispositions en projet ne produisent pas leurs effets aux dates auxquelles les différentes divisions de la disposition légale modifiée sont entrées en vigueur. En effet, les textes actuels des alinéas 1er, 3 et 4 de l'article 131*ter*, § 1er, modifiés par l'article 18, 1°, 2° et 3°, de l'avant-projet, sont entrés en vigueur respectivement les 1er janvier 2015, 1er avril 2015 et 1er septembre 2015 et non pas à la date du 1er janvier 2019 fixée par l'article 26 de l'avant-projet. Ainsi, la rétroactivité en projet ne permet même pas de mettre fin à une insécurité juridique éventuelle. À moins d'une justification adéquate de la rétroactivité, il convient de renoncer à l'effet rétroactif de l'article 18 de l'avant-projet.

3. L'article 26 de l'avant-projet confère un effet rétroactif au 1er janvier 2015 à l'article 23 de l'avant-projet, qui modifie l'article 152 de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures

[15] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

d'harmonisation dans les régimes de pensions'. Cette dernière disposition règle actuellement l'allocation spéciale en tant qu'avantage accordé aux travailleurs indépendants en plus de leur pension, pour autant que la pension soit inférieure à la pension minimum (article 152, § 4).

Selon l'exposé des motifs, les auteurs de l'avant-projet, en modifiant l'article 23, entendent remédier à « un oubli ». La version actuelle de l'article, insérée par la loi du 30 mars 1994, ne vise en effet pas l'article 131*ter* de la loi du 15 mai 1984 qui étend la condition de carrière des deux tiers pour l'accès à la pension minimum garantie à des périodes ouvrant le droit à une pension à charge de l'étranger, ni l'article 131*quinquies* de la même loi, qui a instauré une nouvelle pension minimum pour les conjoints aidants qui ne remplissent pas la condition de carrière des deux tiers. Ces dispositions n'ont été insérées dans la loi du 15 mai 1984 qu'ultérieurement [16]. Dès lors qu'il n'est pas fait référence à ces dispositions, l'allocation spéciale s'applique aux bénéficiaires d'une pension nommés dans les articles 131*ter* et 131*quinquies*, alors que, selon l'exposé des motifs, cela « n'a jamais été » « l'objectif poursuivi par le législateur ».

L'existence d'un oubli ne suffit pas en soi pour justifier la rétroactivité. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les auteurs de l'avant-projet doivent démontrer que la rétroactivité est indispensable ou absolument nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Invité à justifier plus avant la rétroactivité, le délégué a répondu ce qui suit :

> « La rétroactivité est justifiée dans le cadre d'un objectif d'intérêt général soit assurer le bon fonctionnement de l'administration (l'INASTI). En effet les principes repris à l'article 18,1 (pas de dépassement de l'unité dans la fraction de carrière utilisée pour la pension minimum) et l'article 23 (exclusion de l'allocation spéciale des bénéficiaires de la pension minimum en vertu de l'article 131*ter*) sont appliqués dans la pratique depuis respectivement 2019 et 2015 dans le cadre du calcul des pensions légales des travailleurs indépendants. Mais, dans un souci de sécurité juridique, il est nécessaire que ceux-ci soient repris directement dans la législation régissant cette matière. Il s'agit d'un statut quo tant pour les droits des pensionnés actuels que futur sur ce sujet spécifique ».

Par le passé, la Cour constitutionnelle a déjà admis que la clarification de l'intention initiale du législateur et la suppression de l'insécurité juridique qui en découle peuvent être réputés constituer un objectif d'intérêt général pouvant justifier la rétroactivité [17]. Les auteurs de l'avant-projet seraient dès lors bien avisés d'insérer cette justification explicitement dans l'exposé des motifs.

[16] L'article 131*ter* a été inséré par l'article 2 de la loi du 24 avril 2014 et est entré en vigueur le 1er janvier 2015 (article 5) ; l'article 131*quinquies* a été inséré par l'article 2 de la loi du 27 novembre 2022 et est entré en vigueur le 1er janvier 2023 (article 9).

[17] Voir par exemple C.C., 15 mai 2008, n° 80/2008, B.7 ; C.C., 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.12.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

TITRE 3. – LE BONUS DE PENSION

Article 29

Interrogé au sujet de l'hypothèse dans laquelle un agent pourrait fournir plus de douze mois de services réellement prestés, visée au paragraphe 2, alinéa 1er, le délégué a donné les explications suivantes :

« Het is mogelijk dat een persoon meer dan 12 maanden werkelijke diensten heeft gepresteerd. Zo valt het niet uit te sluiten dan een persoon bij een zelfde werkgever meer diensten presteert dan een normale voltijdse tewerkstelling.

Maar dat zal vooral het geval zijn wanneer die persoon twee of meerdere ambten uitoefent, waarbij de totale tewerkstelling een normale voltijdse tewerkstelling overschrijdt. Daarom bepaalt paragraaf 2 uitdrukkelijk hoe de vermindering tot 12 maanden werkelijke diensten in een dergelijk geval dient te gebeuren.

Voorbeeld: een persoon werkt voltijds tijdens de referteperiode. Hij is 50% benoemd in het onderwijs en 70% bij een lokaal bestuur.

In dat geval zal een vermindering van 20% worden toegepast op de diensten in het onderwijs ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 30

À la question de savoir pourquoi il est fait référence, au paragraphe 3, à la réglementation applicable à la pension anticipée dans le régime des travailleurs salariés, le délégué a donné les explications suivantes :

« Om te bepalen of de betrokkene aan de vereiste loopbaanvoorwaarde voldoet, wordt […] geen rekening gehouden met de verhogingscoëfficiënten zoals bedoeld in artikel 46, §3/1, van de wet van 15 mei 1984 [18] .

Dit wordt bereikt door paragraaf 3 zo te formuleren dat betrokkene maar aanspraak kan maken op het hogere bedrag indien hij een loopbaan van minstens 43 dienstjaren kan laten gelden overeenkomstig de regeling die geldt voor het vervroegd pensioen in de regeling van de werknemers. De diensten als ambtenaar worden daarbij ook in aanmerking genomen, maar de verhogingscoëfficiënt wordt daarbij niet toegepast.

Een gelijkaardige bepaling is voorzien in de regelgeving inzake cumulatie van een pensioen in de ambtenarenregeling met beroepsinkomsten. Artikel 81/1 van de programmawet van 28 juni 2013 [19] voorziet dat de persoon die één of meerdere rustpensioenen geniet of die één of meerdere rust- en overlevingspensioenen geniet, deze pensioenen onbeperkt kan cumuleren met beroepsinkomsten voor de kalenderjaren vóór het kalenderjaar waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, indien hij op het ogenblik dat zijn eerste rustpensioen ingaat een loopbaan van ten minste 45 kalenderjaren bewijst overeenkomstig de regeling die geldt voor het vervroegd pensioen in de regeling van de werknemers ».

[18] Wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', *BS* 22 mei 1984, 7035.

[19] Programmawet van 28 juni 2013, *BS* 1 juli 2013, 41480.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Il est pris acte de ces explications.

Article 31

De l'accord du délégué, les mots « de l'article 46 » figurant au paragraphe 1er seront remplacés par les mots « de l'article 47 ».

De même, dans la version française, les mots « en fasse » seront remplacés par « en fait ».

Articles 31 et 47

L'article 30 de l'avant-projet prévoit que le bonus de pension est versé en une fois sous la forme d'un paiement unique. Par dérogation, en vertu des articles 31 et 47 de l'avant-projet, le bénéficiaire peut demander que le bonus de pension soit versé sous la forme d'une rente mensuelle.

Interrogé au sujet du sort du bonus de pension en cas de décès du bénéficiaire, le délégué a indiqué ce qui suit :

> « De pensioenbonus wordt toegekend bovenop het rustpensioen. Overeenkomstig artikel 34 van het ontwerp is de pensioenbonus een als pensioen geldend voordeel. De uitbetaling van de pensioenbonus zal dan ook gebeuren overeenkomstig de bepalingen die van toepassing zijn op de uitbetaling van het rustpensioen, tenzij het ontwerp daarvan uitdrukkelijk afwijkt.
>
> De uitbetaling van de pensioenbonus onder de vorm van een maandelijkse rente wordt dan ook stopgezet op het moment van het overlijden van de gepensioneerde ».

Les auteurs de l'avant-projet s'assureront toutefois qu'il se justifie de traiter différemment les ayants droit d'un bénéficiaire d'une pension qui a constitué un bonus de pension, selon que ce dernier a opté pour un paiement unique ou une rente mensuelle.

Article 37

La phrase liminaire sera revue, afin de mentionner les modifications encore en vigueur du chapitre Ier du titre II de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations'[20].

Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet, notamment les articles 59, 61 à 63, et 65.

[20] Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation nº 113.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Article 49

Dès lors que l'article 50, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit que l'article 49 cesse d'être en vigueur le 1er janvier 2026, le mot « temporairement » est inutile et sera omis.

TITRE 4. – LE FINANCEMENT DU FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES

Article 51

1. L'article 20, alinéa 3, première phrase, de la loi du 24 octobre 2011 'assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, 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' prévoit que 50 % du cout exposé par l'employeur pour financer la pension complémentaire de son personnel contractuel est déduit de la cotisation de responsabilisation, destinée à alimenter le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Dans sa version actuellement en vigueur, l'article 20, alinéa 3, dernière phrase, de la même loi prévoit que

> « [d]ans le respect de l'équilibre financier du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut modifier à la hausse le pourcentage du cout pour l'employeur qui peut être déduit sans que ce pourcentage puisse être inférieur à 50 % ».

Cette disposition, telle que modifiée par l'article 51 de l'avant-projet, prévoit que le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut « modifier le pourcentage du cout pour l'employeur qui peut être déduit ».

Cette modification envisagée a pour effet d'habiliter le Roi à modifier le pourcentage du cout pour l'employeur, que ce soit à la baisse ou à la hausse et ce, sans plus être tenu par la limite qu'impose la version actuellement en vigueur de l'article 20, alinéa 3, dernière phrase, de la loi du 24 octobre 2011.

2. Interrogé à propos de la portée de la modification envisagée au regard du principe de légitime confiance [21], le délégué a indiqué ce qui suit :

> « De vermindering van de responsabiliseringsbijdrage wordt aan de lokale besturen die een aanvullende pensioenregeling voor hun contractuele personeelsleden hebben ingesteld reeds toegekend vanaf het jaar 2019 (berekening in 2020). De vermindering ten belope van 50% van de kostprijs van de aanvullende pensioenregeling zal – dankzij de dotatie van de federale overheid aan het Gesolidariseerd pensioenfonds – aan de besturen

[21] Légitime confiance que les administrations provinciales et locales ont pu placer dans le fait de bénéficier de la déduction de 50 % au moins de leur cotisation de responsabilisation prévoyant une pension complémentaire (deuxième pilier de pension) en faveur de leur personnel contractuel ; voir sur ce point l'avis du comité de gestion des pensions, donné le 2 octobre 2023, point 4.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

worden toegekend tot en met het jaar 2023 (berekening in 2024), hetgeen betekent dat zij gedurende 5 jaar ervan zullen hebben kunnen genieten.

Aangezien het percentage van de korting pas vanaf het jaar 2024 (berekening in 2025) zal worden verminderd, is er geen sprake van dat het legitiem vertrouwen in hoofde van de lokale besturen zou worden geschonden daar deze besturen er geenszins op konden rekenen dat de korting voor onbepaalde duur zou worden verleend. Integendeel, bij de invoering van het systeem was het van meet af aan duidelijk dat dit geconcipieerd was als een (tijdelijke) stimulans om de tweede pensioenpijler onder het contractueel personeel van de lokale besturen te veralgemenen en dat het systeem dus stopgezet of minstens afgebouwd zou worden eens deze doelstelling (grotendeels) bereikt is.

De vermindering van de korting van 50% naar een lager percentage (van de kostprijs van de aanvullende pensioenregeling) is op zich een overgangsmaatregel in afwachting van een mogelijke volledige afschaffing.

Dit neemt niet weg dat, éénmaal de wet gestemd zal zijn, deze wijziging onmiddellijk naar de lokale besturen gecommuniceerd zal worden opdat zij ermee rekening kunnen houden bij de opmaak van hun begroting ».

3. Il est pris acte de ces explications.

## Article 53

Le commentaire de l'article 53 expose que la modification apportée à l'article 27 de la loi du 24 octobre 2011 a pour effet que l'assimilation de la cotisation de responsabilisation « à une cotisation de sécurité sociale ne s'applique plus en ce qui concerne la juridiction compétente. Par cette assimilation, les tribunaux du travail et les cours du travail sont actuellement compétents. Or, vu que les litiges concernant les pensions des fonctionnaires et les cotisations pension de base pour financer le Fonds de pension solidarisé relèvent de la compétence des tribunaux de première instance et des cours d'appel, il devrait en être de même pour les litiges concernant les cotisations de responsabilisation pour financer le même fonds de pension ».

Ce faisant, par la modification envisagée, l'avant-projet modifie la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire pour ce qui concerne les litiges relatifs à la cotisation de responsabilisation.

Il s'indique dès lors que le Ministre de la Justice, compétent en matière judiciaire, soit également associé à l'avant-projet de loi, en tant que ministre proposant.

## Article 54

L'article 71, alinéa 2, en projet, de la loi du 18 mars 2016 prévoit que, pour les années 2023 et 2024, les déductions sur la cotisation de responsabilisation octroyées aux administrations provinciales et locales qui ont instauré un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels, et que les augmentations de ladite cotisation, à charge des employeurs qui n'ont pas organisé un tel deuxième pilier de pension ou qui ne remplissent pas les conditions de déduction, ne couvrent pas, seront compensées partiellement par une dotation sur le budget général des dépenses de l'État fédéral.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

À propos de cette mesure, l'Inspecteur des Finances a observé ce qui suit dans son avis du 31 aout 2023 :

> « Bovendien gaat het hier om een subsidie aan de lokale besturen voor het inrichten van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel. Een tweede pensioenpijler is geen pensioen maar wel loon (moest het toch pensioen zijn zou de Vlaamse gemeenschap geen tweede pensioenpijler kunnen inrichten voor haar contractueel personeel gelet op de federale restbevoegdheid inzake pensioenen). Bij gevolg zou de federale overheid dus een loonsubsidie toekennen aan een aantal lokale besturen daar waar de financiering van de lokale besturen een gewestbevoegdheid is ».

Interrogé dès lors à propos de la compétence du législateur fédéral d'adopter cette mesure de financement temporaire visant à maintenir l'équilibre financier du Fonds de pension solidarisé, le délégué se réfère à la réponse suivante qu'il indique avoir donnée à l'Inspecteur des Finances sur ce point :

> « La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 octobre 1980 prévoit expressément, à son article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, que les régions sont compétentes pour les pouvoirs subordonnés, pour la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales, communales et supracommunales, à l'exception 'des régimes de pension du personnel et des mandataires'. Il en résulte que l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente pour régler la matière des pensions des membres du personnel, y compris statutaires, des administrations provinciales et locales, ce qui implique notamment de veiller à la soutenabilité financière de celles-ci.
>
> Dans un arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs confirmé expressément la compétence de l'autorité fédérale pour la mise en place du Fonds de pension solidarisé par la loi du 24 octobre 2011 précitée, et en particulier de la cotisation de responsabilisation qui l'alimente.
>
> À ce titre, il revient au législateur fédéral de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le financement des pensions du personnel concerné.
>
> En ce qui concerne, ensuite, la promotion de la mise en place de régimes de pensions complémentaires pour les contractuels des collectivités locales, il faut constater que l'autorité fédérale peut également se prévaloir d'une compétence expresse.
>
> La Cour constitutionnelle a eu à se prononcer sur la constitutionnalité des modifications apportées par la loi du 30 mars 2018 précitée à la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires. Dans son arrêt du 31 aout 2020 (n° 113/2020), la Cour rappelle tout d'abord que par ces modifications 'le législateur a voulu encourager les employeurs publics à créer ou à développer un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels'. Elle précise ensuite que sur la base des compétences attribuées expressément à l' État fédéral par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, LSRI, en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, et par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, LSRI, en matière de protection de l'épargne et de droit des assurances, 'l'autorité fédérale a pu modifier le cadre législatif et règlementaire des pensions complémentaires', puisque les compétences précitées 'comprennent celles de régler les avantages extra-légaux en matière de pension accordés à des travailleurs salariés, y compris par un employeur public'.
>
> En l'espèce, l'avant-projet de loi modifie le financement de l'incitant qui avait été mis en place par la loi du 30 mars 2018 pour promouvoir le développement des régimes de pensions complémentaires au sein des collectivités locales. L'objectif est ainsi d'éviter les effets pervers identifiés plus haut qui peuvent paradoxalement compromettre l'instauration

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

de régimes de pensions du deuxième pilier auprès des employeurs publics locaux 'responsabilisés'. Ce faisant, l'autorité fédérale exerce une compétence qui est la sienne, comme le confirme la Cour constitutionnelle. En mettant en place un mécanisme d'intervention financière au profit du Fonds de pension solidarisé, souhaitant éviter l'asphyxie financière dudit Fonds et partant la mise à mal de l'incitant financier conféré aux employeurs publics locaux à constituer un avantage extra-légal en matière de pension de leurs agents contractuels, l'avant-projet de loi entre pleinement dans le champ de compétence ainsi rappelé et validé par la Cour constitutionnelle ».

Par son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.10. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour les pouvoirs subordonnés, à l'exception 'des régimes de pension du personnel et des mandataires'. Il en résulte que l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente pour régler la matière des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales.

À ce titre, il revient au législateur fédéral de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le financement des pensions du personnel concerné ».

De même, par son arrêt n° 155/2021 du 28 octobre 2021, la Cour constitutionnelle a rappelé que dans son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, elle a

« déduit de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980 que l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente pour régler la matière des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales, de sorte qu'il revient au législateur fédéral de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir le financement des pensions du personnel concerné. Le législateur fédéral était donc compétent pour mettre à charge de ces administrations, par les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011, une cotisation de responsabilisation en complément des cotisations patronales de pension » [22].

Si, dans le même arrêt n° 155/2021, la Cour constitutionnelle a admis, sur la base du « financement général des communes » visé à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, la compétence du législateur flamand pour accorder une dotation [23] aux communes flamandes d'un montant équivalant à la moitié des cotisations de responsabilisation dues, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011, l'admission de cette compétence, fondée sur le « financement général des communes » [24], ne peut toutefois priver l'autorité fédérale

[22] C.C., 28 octobre 2021, n° 155/2021, B.9.2.

[23] Prévue dans les articles 26 à 28 du décret-programme de l'autorité flamande du 20 décembre 2019 'du budget 2020'.

[24] La Cour a jugé :
« B.10. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, les régions sont compétentes pour :
« 9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces ;
10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ».
B.11.1. La compétence régionale relative au financement général des communes, visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, porte sur les « modes de financement généralement quelconques en

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

de sa compétence de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le financement des pensions du personnel concerné, en ce compris par une dotation visant à financer partiellement le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, lequel relève de sa compétence de principe en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

La dotation qui était attaquée dans l'arrêt n° 155/2021 et celle qui est en projet sont dès lors octroyées sur la base de compétences exclusives distinctes, et leurs contours, leurs objectifs et leurs bénéficiaires sont d'ailleurs conçus de manière différente [25].

---

vertu desquels les communes […] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18). Par contre, lorsque le financement par la région porte sur une mission spécifique qui doit être exécutée par la commune, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 exige que cette mission se rapporte à une matière qui est du ressort de la région.

B.11.2. Le financement général visé à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 permet aux communes de remplir des tâches qui font partie de l'autonomie locale. Dans le cadre de la compétence qui leur est conférée en vertu de cette disposition, les régions ont la possibilité de prendre des mesures visant à combattre les difficultés financières structurelles que ces administrations éprouvent, par exemple en raison des charges de pension qui pèsent sur elles. Cette compétence n'autorise toutefois pas le législateur décrétal à empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale.

B.12.1. En vertu de l'article 26, attaqué, du décret-programme du 20 décembre 2019, une dotation est accordée notamment aux communes flamandes pour un montant équivalant à la moitié des cotisations de responsabilisation dues, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3, et comme le Gouvernement flamand le fait également valoir devant la Cour, le législateur décrétal a décidé de soutenir financièrement les communes parce que les cotisations de responsabilisation qu'elles doivent payer dans le cadre du régime de pension fédéral grèvent à ce point les finances communales que les communes ne sont plus en mesure de remplir leurs tâches en tant qu'administrations locales. Ainsi comprises, les dispositions attaquées visent de manière générale à améliorer la situation budgétaire des communes et à préserver le fonctionnement normal des pouvoirs subordonnés et l'autonomie locale, ce qui relève de la compétence des régions, ainsi que le prévoit l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

B.12.2. La circonstance que, pour la fixation du montant qui revient à chaque commune, il est tenu compte du montant de la cotisation de responsabilisation due par la commune en vertu de la loi du 24 octobre 2011 ne signifie pas qu'il s'agit d'un financement d'une tâche ou mission spécifique qui porte sur une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, ou, de manière plus générale, qu'il est porté atteinte à la compétence de l'autorité fédérale, mentionnée en B.9, de régler la matière des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales.

Les dispositions attaquées ne libèrent pas les communes des obligations qui leur sont imposées par la loi du 24 octobre 2011 en ce qui concerne le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à la politique que le législateur fédéral poursuit par la cotisation de responsabilisation, à savoir faire supporter par les employeurs les conséquences financières de leur choix en matière de nomination de leur personnel. Les communes demeurent par ailleurs libres de choisir l'affectation des moyens financiers qui leur sont alloués.

B.12.3. La dotation octroyée par les dispositions attaquées doit donc être considérée comme un complément de financement général, parallèlement au financement général via le Fonds communal et via d'autres subventions de fonctionnement général, qui s'inscrit dans le cadre de la compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980. Cette dotation ne porte pas atteinte à la compétence fédérale relative aux régimes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés, prévue à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ».

[25] Ainsi, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'arrêt 155/2021, les articles 26 à 28 du décret-programme de l'autorité flamande du 20 décembre 2019, en ce qu'ils ne prévoient pas l'octroi d'une dotation pour les charges de pension du personnel nommé à titre définitif qui pèsent sur eux aux communes et aux CPAS qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, pour les motifs suivants :

« B.19. La dotation prévue par les dispositions attaquées, qui est accordée par voie de financement général, vise à combattre les difficultés financières structurelles que les communes et les CPAS éprouvent en raison des charges de pension qui pèsent sur eux. En excluant à priori de l'octroi de cette dotation les administrations qui ne sont pas affiliées au Fonds de pension solidarisé, le législateur décrétal utilise un critère de distinction qui n'est pas pertinent au regard de cet objectif. En effet, ces administrations aussi doivent assurer le financement des pensions de leur personnel nommé

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Il s'ensuit que la compétence du législateur fédéral pour financer le Fonds de pension solidarisé par une dotation est établie.

Article 55

1. La phrase liminaire prévoit, sauf exceptions prévues dans la même disposition, l'entrée en vigueur du titre 4 « le lendemain de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ».

Invité à justifier cette entrée en vigueur, le délégué a indiqué ce qui suit :

> « De afwijking ten opzichte van de normale regels van inwerkingtreding is voornamelijk ingegeven vanuit de wil om artikel 53 van het wetsontwerp, dat voorziet in een wijziging van de bevoegde rechtsmacht m.b.t. betwistingen over de responsabiliseringsbijdrage, zo snel mogelijk uitwerking te laten krijgen ».

Compte tenu de cette justification, l'article 55 sera modifié de manière à prévoir que cette entrée en vigueur « le lendemain de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* » ne vaut que pour l'article 53.

2. L'article 55, premier tiret, prévoit que l'article 52 « entre en vigueur le 1er janvier 2024 ».

Invité à indiquer si, dans l'hypothèse où l'avant-projet de loi est publié après le 1er janvier 2024, l'intention reste bien que l'article 52 produise ses effets rétroactivement le 1er janvier 2024, le délégué a précisé ce qui suit :

> « Neen, ingeval van niet-publicatie van het wetsontwerp vóór 1 januari 2024, zal artikel 52 niet (volledig) met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast. Dit geldt in het bijzonder voor de berekening van de maandelijkse voorschotten (termijnen) op de responsabiliseringsbijdrage die overeenkomstig het – bij artikel 52, 2° gewijzigde – artikel 21, §4 van de wet van 24 oktober 2011 geen rekening meer zullen houden met de toegepaste korting of verhoging. Omwille van de rechtszekerheid kan de berekeningswijze van de voorschotten slechts worden aangepast na de publicatie van de wet.
>
> Daarentegen zal artikel 52, 1° van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van artikel 21, §3 van de wet van 24 oktober 2011, de facto reeds vanaf 1 januari 2024 uitwerking hebben, zelfs indien het wetsontwerp niet vóór 1 januari 2024 gepubliceerd is, daar de in deze laatste bepaling voorziene einddatum bij een in voorbereiding zijnde koninklijk besluit wordt vastgesteld op 31 december 2023.

---

à titre définitif et elles peuvent alors tout aussi bien se retrouver dans une situation dans laquelle la masse salariale est à ce point faible par rapport aux charges de pension qu'elle entraine des difficultés financières structurelles.
B.20. Les dispositions attaquées violent dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles ne prévoient pas l'octroi d'une dotation pour les charges de pension du personnel nommé à titre définitif qui pèsent sur eux aux communes et aux CPAS qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé
[…] ».
En revanche, dans l'arrêt n° 113/2020 du 31 aout 2020, la Cour constitutionnelle a jugé qu'un financement partiel de la cotisation de responsabilisation, par l'autorité fédérale, « ne produit pas […] des effets disproportionnés pour les pouvoirs locaux qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé » (B.66), dès lors que « [l]a circonstance que l'incitant financier instauré par la disposition attaquée soit réservé aux seules communes affiliées au Fonds de pension solidarisé qui doivent s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation est pertinente au regard de ces objectifs » (B.65).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Hetzelfde geldt voor artikel 52, 3° van het ontwerp dat een louter formele aanpassing behelst ».

Il résulte de ce qui précède que l'article 55, premier tiret, sera le cas échéant modifié si cet avant-projet est publié après le 1er janvier 2024.

TITRE 5. – MODIFICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PÉRÉQUATION DES PENSIONS DE RETRAITE ET DE SURVIE DES MEMBRES DU PERSONNEL DU SECTEUR PUBLIC

Article 57

Interrogé au sujet de la date du 30 juin 2008, qui figure à l'article 11, § 2, alinéa 3, de la loi du 9 juillet 1969 'modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public', modifié par l'article 57, le délégué a donné les explications suivantes :

« Artikel 14 van de wet van 9 juli 1969 verduidelijkt dat, voor het vaststellen van de globale bezoldiging voor de eerste perequatie "per korf" (op 1-1-2009), bij de aanvang van de eerste referteperiode (op 1-1-2007) uitsluitend rekening mocht worden gehouden met bezoldigingsregelingen die van kracht waren op 1 januari 2007 en die uiterlijk op 30 juni 2008 bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad of behoorlijk werden bekrachtigd door de bevoegde overheid en bij aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs ter kennis werden gebracht van de (toen nog) PDOS.

Deze werkwijze moest de PDOS toelaten om de eerste perequatie "per korf" van 1 januari 2009 voor te bereiden: de te verwerken informatie moest op een bepaalde datum (voor 1-1-2009) kunnen afgesloten worden en men heeft toen gekozen voor een termijn van 6 maanden, waardoor de datum van 30 juni 2008 werd weerhouden.

Een mogelijkheid waarmee de huidige tekst van dat artikel 14, tweede lid, geen rekening houdt, is echter dat een weddebijslag wel op 1 januari 2007 van kracht kan zijn op grond van een uiterlijk op 30 juni 2008 gepubliceerd weddestatuut, maar op 1 januari 2007 nog niet opgenomen was in de lijst van de voor de berekening van het pensioen aanneembare weddebijslagen (bepaald in art. 8, § 2, van de algemene wet van 21-7-1844). M.a.w. de bijslag werd op 1-1-2007 wel al betaald, maar telde toen nog niet mee voor de berekening van het pensioen (waardoor hij ook niet meetelt voor de perequaties).

Om een herziening van de perequaties uit het verleden te vermijden wordt artikel 14, tweede lid van de wet van 9 juli 1969 aangevuld met een bepaling waardoor de bedoelde weddebijslagen niet alleen moeten bestaan op 1 januari 2007 en gepubliceerd moeten zijn op 30 juni 2008, maar waardoor ook de bepaling waarmee de weddebijslag aanneembaar werd voor het pensioen uiterlijk op 30 juni 2008 moet gepubliceerd zijn.

Overeenkomstig artikel 11, §2, eerste lid van de wet van 9 juli 1969 worden de uitgestelde pensioenen en overlevingspensioenen die ingaan na 31 december 2006 vastgesteld op grond van de bezoldigingsregeling die van kracht was op 1 januari 2007 indien het ambt vóór die datum werd neergelegd. Het nominaal bedrag van het aldus vastgestelde pensioen wordt verhoogd met de perequatieverhogingen die werden toegepast tussen 1 januari 2007 en de ingangsdatum van het pensioen.

Om te bepalen welke bezoldigingsregeling (voor het berekenen van het pensioenbedrag) van kracht is op 1 januari 2007, mag overeenkomstig het derde lid van dat artikel 11, § 2 uitsluitend rekening gehouden worden met bezoldigingsregelingen die uiterlijk op 30 juni 2008 bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad of behoorlijk

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

werden bekrachtigd door de bevoegde overheid en bij aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs ter kennis werden gebracht van de (toen nog) PDOS.

Ook in dit artikel 11, § 2, derde lid, werd geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een weddebijslag wel op 1 januari 2007 van kracht kan zijn op grond van een uiterlijk op 30 juni 2008 gepubliceerd weddestatuut, maar op 1 januari 2007 nog niet opgenomen was in de lijst van de voor de berekening van het pensioen aanneembare weddebijslagen (bepaald in art. 8, § 2, van de algemene wet van 21-7-1844).

De toepassing van het huidige artikel 11, § 2 zou in dat geval tot gevolg hebben dat met deze weddebijslag rekening moet worden gehouden om de in het eerste lid van die paragraaf bedoelde pensioenen te herzien met opname van de weddebijslag, terwijl de impact van het opnemen van die weddebijslag in de lijst van de voor het pensioen in aanmerking te nemen bijslagen ook reeds tot uiting zal komen in de perequatie die volgt op de referteperiode waarin het besluit gepubliceerd werd waarmee deze weddebijslag aanneembaar wordt voor het pensioen. Hierdoor zou, voor de gepensioneerden wier pensioen herzien zou worden met opname van de betreffende weddebijslag, een "dubbel" pensioenvoordeel ontstaan ».

Il est pris acte de ces explications.

La même observation vaut pour l'article 63.

Article 62

À la question de savoir quand serait fixé le montant seuil visé à l'article 12, § 11, alinéa 2, en projet, de la loi du 9 juillet 1969, le délégué a répondu ce qui suit :

« Indien de globale perequatiekost hoger is dan 0,60% zal de FPD voor elke korf in overschrijding het drempelbedrag bepalen op het ogenblik van de berekening van de perequatie die uitgevoerd zal worden op het einde van het tweede jaar van de referentieperiode ».

Ces précisions gagneraient à figurer dans le dispositif de l'avant-projet.

Article 67

Interrogé sur le choix de la date du 10 juillet 2023, le délégué a indiqué ce qui suit :

« Dit is datum waarop de KERN van de federale regering een akkoord heeft bereikt over de pensioenhervorming die uitgewerkt is in voorliggend wetsontwerp. Het is deze datum die weerhouden is als uiterste datum voor de afsluiting van de loonakkoorden die buiten beschouwing zullen blijven bij de eerste toepassing van het nieuwe perequatiemechanisme (in het bijzonder het beperkingsmechanisme) op 1 januari 2025 ».

Il est pris acte de ces explications.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

TITRE 6. - TAUX DE LA COTISATION SPECIALE POUR LES PENSIONS COMPLÉMENTAIRES

Ce titre n'appelle pas d'observation.

*

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

1. Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[+] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voorliggende voorontwerp van wet houdt een hervorming in van de wetgeving inzake de pensioenregelingen voor werknemers, voor zelfstandigen en voor de overheidssector, en dit op verschillende vlakken.

2.2.1. Titel 1 bevat een algemene bepaling die de grondwettelijke grondslag van het voorontwerp van wet vaststelt.

2.2.2. Titel 2 heeft betrekking op de hervorming van het gewaarborgd minimumpensioen.

Hoofdstuk 1 heeft betrekking op het gewaarborgd minimumpensioen in de werknemersregeling (artikelen 2 tot 9). Het voorontwerp stelt daar een extra voorwaarde voor het toekennen van dat minimumpensioen, namelijk dat daadwerkelijk een bepaald aantal voltijdse dagequivalenten is gewerkt. Bij het vaststellen van het aantal werkelijk te werken dagen wordt rekening gehouden met de situatie van deeltijdse werknemers. Het voorontwerp specificeert ook welke inactiviteitsperiodes worden gelijkgesteld met daadwerkelijk gewerkte dagen, en preciseert welke periodes van arbeidsongeschiktheid "geneutraliseerd" worden in de berekening van het aantal daadwerkelijk gewerkte voltijdse dagequivalenten. Voorts wordt het gewaarborgd minimumpensioen van deeltijdse werknemers geherwaardeerd door een verhoging van 25 % voor maximaal vijf jaren vóór 2002.

Hoofdstuk 2 heeft betrekking op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregelingen voor de overheidssector (artikelen 10 tot 15). Daar stelt men eenzelfde voorwaarde van daadwerkelijk verricht werk in het vooruitzicht, uitgedrukt in maanden. Het voorontwerp specificeert wat als "werkelijk gepresteerde diensten" wordt beschouwd, en in de berekening van de daadwerkelijk gewerkte maanden worden voorts bepaalde periodes van arbeidsongeschiktheid "geneutraliseerd".

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregeling voor zelfstandigen (artikelen 16 tot 26). Er wordt eenzelfde voorwaarde bepaald voor het toekennen van het gewaarborgd minimumpensioen, namelijk een bepaald aantal daadwerkelijk gewerkte voltijdse dagequivalenten. Met betrekking tot de gelijkgestelde periodes en de "geneutraliseerde" periodes van inactiviteit worden dezelfde bepalingen voorzien. Het

[+] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

voorontwerp houdt rekening met het geval van een gemengde loopbaan, dat wil zeggen een beroepsloopbaan die zowel onder de pensioenregeling voor werknemers als onder de pensioenregeling voor zelfstandigen valt.

Voor elke regeling bepaalt het voorontwerp van wet overgangsmaatregelen en de inwerkingtreding van de aldus beoogde hervorming.

2.3. Titel 3 heeft betrekking op de pensioenbonus.

Het voorontwerp voorziet[1] dat vanaf 1 januari 2025 een pensioenbonus wordt toegekend aan de gerechtigden, ressorterend onder de pensioenregelingen voor de overheidssector, voor werknemers en voor zelfstandigen, die blijven werken nadat ze aan de voorwaarden voor het vervroegd pensioen hebben voldaan of de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt.

Hoofdstuk 1 heeft betrekking op de pensioenbonus in de pensioenregeling voor de overheidssector. Het bepaalt op welke pensioenen van de overheidssector de geplande regeling van toepassing is (artikel 27), definieert een aantal begrippen (artikel 28), specificeert de voorwaarden voor het toekennen van de pensioenbonus en bepaalt het bedrag ervan (artikelen 29 tot 34), en stelt tevens overgangsbepalingen vast (artikel 35).

Hoofdstuk 2 bevat een bepaling die specifiek geldt voor de pensioenbonus in de pensioenregeling voor werknemers (artikel 36).

Hoofdstuk 3 bevat een bepaling die specifiek geldt voor de pensioenbonus in de pensioenregeling voor zelfstandigen (artikel 37).

Hoofdstuk 4 bevat bepalingen die voor de drie voornoemde pensioenregelingen gelden. Ze hebben betrekking op het toepassingsgebied van het hoofdstuk (artikel 38), op de definities voor de toepassing van het hoofdstuk (artikel 39), op de regels betreffende de sociaalrechtelijke of fiscale inhoudingen op de pensioenbonus (artikelen 40 en 41), op de maxima, zowel van het aantal dagen dat voor de vaststelling van de pensioenbonus in aanmerking wordt genomen als van het bedrag van de pensioenbonus (artikelen 42 tot 46), op de betalingsmodaliteiten en op de termijnen (artikelen 47 tot 49).

Hoofdstuk 5 regelt de inwerkingtreding van titel 3.

3. Titel 4 heeft betrekking op de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

Hoofdstuk 1 wijzigt de regeling voor de financiering van de kortingen op de responsabiliseringbijdrage waarvoor de provinciale en plaatselijke besturen die een aanvullende pensioenregeling voor hun contractuele personeelsleden hebben ingevoerd, in aanmerking komen, zodat de kortingen op de responsabiliseringbijdrage niet meer uitsluitend ten laste worden gelegd van de geresponsabiliseerde werkgevers die geen recht hebben op deze vermindering. Het hoofdstuk wijzigt ook de voorschottenregeling die van toepassing is op de

[1] Men zou kunnen zeggen: "voorziet opnieuw", want de wet betreffende het generatiepact had vanaf 2007 al een regeling voor de toekenning van een pensioenbonus ingevoerd, die echter vanaf 1 januari 2015 is afgeschaft.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

responsabiliseringsbijdrage en maakt de rechtbanken van eerste aanleg - en de hoven van beroep - bevoegd om geschillen met betrekking tot die responsabiliseringsbijdragen te behandelen (artikel 53). Voorts bepaalt hoofdstuk 2 dat die kortingen voor de jaren 2023 en 2024 deels worden gecompenseerd door een dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid, zodat de financiën van het Gesolidariseerde pensioenfonds in evenwicht blijven. Hoofdstuk 3 regelt de inwerkingtreding van de bepalingen van titel 4.

3.1. Titel 5 wijzigt de bepalingen inzake de perequatie van de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector.

Die wijzigingen worden in hoofdstuk 1 geregeld. Ze strekken ertoe de duurzame financiering van de overheidspensioenen op solidaire wijze te vrijwaren. Daartoe beperken ze de totale perequatiekosten voor de zestien "korven"[2] op jaarbasis tot 0,30 % van de globale last van de rust- en overlevingspensioenen van de overheidssector of tot 0,60 % voor elke perequatieperiode van twee jaar. Met andere woorden: indien de totale kosten van alle "korven" hoger zouden uitvallen dan 0,60 %, wordt het perequatiepercentage verminderd in elke korf waarin dit percentage 0,60 % overschrijdt. Het voorontwerp bepaalt echter enerzijds dat die beperking niet geldt voor de laagste pensioenen die een bepaalde drempel niet overschrijden, en voorziet anderzijds in een solidariteitsmechanisme waarbij de perequatie slechts wordt toegepast op het gedeelte van het brutopensioen dat zich onder die drempel situeert.

Hoofdstuk 2 stelt de inwerkingtreding van titel 5 vast en hoofdstuk 3 bevat een overgangsbepaling.

3.2. Titel 6 heeft betrekking op de bijdragevoet van de bijzondere bijdrage voor de aanvullende pensioenen (ook wel "Wijninckx-bijdrage" genoemd).

Hoofdstuk 1 bepaalt dat de bijdragevoet van die bijzondere bijdrage voor de aanvullende pensioenen die onder de regeling voor werknemers vallen, vanaf 1 januari 2028 wordt verhoogd van 3 % naar 6 %.

Hoofdstuk 2 regelt de inwerkingtreding van titel 6.

## VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt dat titel 4 van het voorontwerp niet aan een impactanalyse is onderworpen.

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

"Le Chapitre 5 du Titre 3 et le Titre 4 sont dispensés d'analyse en ce qu'il s'agit de dispositions à caractère purement formel au sens de l'article 8, § 1er, 3°, de la loi du

[2] De rust- en overlevingspensioenen van de overheidssector, die door het perequatiemechanisme de loonevolutie van de actieve ambtenaren van dezelfde sector volgen, worden namelijk ingedeeld in zestien "korven", die elk overeenkomen met een welbepaalde sector (federale overheid, onderwijs, geïntegreerde politie, hulpverleningszones enz.).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative."

Titel 4 van de ontworpen wet kan echter niet worden beschouwd als een regeling van louter vormelijke aard. Over die categorie is in de memorie van toelichting van het voorontwerp dat tot de wet van 15 december 2013 heeft geleid, het volgende gesteld:

"In § 1 beogen de vrijstellingen het geval waarin het ontwerp van regelgeving ongetwijfeld geen impact heeft op particulieren (burgers en ondernemingen) in het kader van de transversale doelstellingen en aangelegenheden bedoeld in artikel 4. Vier vrijstellingscategorieën worden voorzien:

(…)

De derde categorie beoogt de formele beslissingen, waaronder bijvoorbeeld de wetten en de besluiten tot bekrachtiging, bevestiging, coördinatie, (voor zover de geconsolideerde teksten reeds een impactanalyse hebben ondergaan). Zij slaat ook op de ontwerpen waarvoor het advies van de Raad van State niet wordt gevraagd overeenkomstig de artikels 3, § 1, eerste alinea en 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973. Het slaat onder meer op de ontwerpen die betrekking hebben op de begrotingen, de rekeningen, de leningen, de domeinverrichtingen, het legercontingent, de koninklijke en ministeriële besluiten die als niet reglementair beschouwd worden, alsook de koninklijke besluiten die de collectieve arbeidsovereenkomsten verbindend verklaren."[3]

De bepalingen van de ontworpen titel 4 zijn niet louter vormelijk van aard, aangezien ze, in verband met de vermindering van de gemaakte kosten voor de financiering van het aanvullende pensioen, de berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage wijzigen. Ze hebben dan ook een aanzienlijke impact op de lokale besturen, en onrechtstreeks ook op de contractuele personeelsleden van die besturen die voor een aanvullend pensioen in aanmerking komen of kunnen komen. Voorts is artikel 53 van het voorontwerp geen louter vormelijke bepaling, aangezien het een wijziging doorvoert van het rechtscollege dat bevoegd is in verband met de responsabiliseringsbijdrage.

Bijgevolg moet de impact van de regelgeving nog worden geanalyseerd.

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voorkomen uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

[3] *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2922/001, 14. Zie ook Handleiding voor de uitvoering van de Impactanalyse, oktober 2014, 2-4 (beschikbaar op http://www.vereenvoudiging.be/webfm_send/541).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

# ALGEMENE OPMERKINGEN

## I. OVER ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET

### A. Standstillverplichting

Zoals gezegd, voert de ontworpen titel 2 een extra voorwaarde in voor het toekennen van het gewaarborgd minimumpensioen, namelijk dat daadwerkelijk een bepaald aantal voltijdse dagequivalenten is gewerkt. Het recht op een pensioen ressorteert onder het recht op sociale zekerheid, dat door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet wordt gewaarborgd,[4] zodat die bijkomende voorwaarde de standstillverplichting die in die grondwetsbepaling is vervat, in acht moet nemen.

In dat verband heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld:

> "B.6.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten en zij bepalen de voorwaarden voor de uitoefening ervan. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, ermee is belast die rechten te waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.
>
> B.6.2. 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.
>
> B.6.3. In sociaal-economische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.
>
> B.6.4. De standstill-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd".[5]

Gesteld dat de nieuwe voorwaarde voor het toekennen van het gewaarborgd minimumpensioen wordt beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang van het recht dat in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet wordt gegarandeerd, zou de steller van het voorontwerp een redelijke verantwoording voor die nieuwe voorwaarde moeten kunnen geven.

[4] GwH 13 oktober 2016, nr. 129/2016, B.21; GwH 19 juli 2017, nr. 97/2017, B.12.

[5] GwH 27 april 2023, nr. 69/2023 (dat arrest betrof de werkhervattingstoeslag die, zonder beperking in de tijd, wordt toegekend aan oudere werknemers die het werk hebben hervat als werknemer). Zie over de definitie van de standstillverplichting ook GwH 5 juni 2023, nr. 92/2023, B.3.5; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3.; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 19 oktober 2023, nr. 134/2023, B.14.3; GwH 23 november 2023, nr. 157/2023, B.3.2.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Op een vraag over de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"Vooreerst kan worden betwijfeld of de maatregel kan worden beschouwd als aanleiding gevend tot een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau:

- geen enkele gepensioneerden zal als gevolg van de maatregel zijn pensioen zien dalen. De nieuwe regels zijn enkel van toepassing op nieuw ingaande pensioenen;

- de ruime overgangsperiodes voor personen die de pensioenleeftijd reeds dicht genaderd zijn strekken ertoe om maximaal te vermijden dat sociaal verzekerden voor voldongen feiten worden geplaatst en om gewekte verwachtingen te respecteren;

- Om redenen van billijkheid werd daarnaast voorzien in een aantal uitzonderingen onder de vorm van gelijkstellingen of neutraliseringen. Dit geldt vooreerst voor periodes van ziekte en invaliditeit. Doel daarbij is te vermijden dat personen hun toegang tot het minimumpensioen zouden kunnen verliezen, louter omwille van hun gezondheidstoestand. Daarnaast werden ook specifieke uitzonderingen voorzien voor welbepaalde periodes van afwezigheid of verlof. Daarbij speelde specifiek de bedoeling te vermijden dat vrouwen bovenmatig zouden worden getroffen.

Ten slotte mag deze hervorming niet losgezien worden van de andere hervormingen in de loop van de legislatuur en in het bijzonder de verhoging van het IGO. Het bedrag van de IGO steeg tussen september 2020 en vandaag van 1.154,41 EUR tot 1.519,07 EUR. De reële verhoging (d.w.z. zonder rekening te houden met indexeringen) bedraagt 12,3% (2 maal 2% welvaartsenveloppe en 3 maal 2,58% verhoging). In euro's van 2020 zou de IGO vandaag 1.296,43 EUR bedragen. Dit is hoger dan het bedrag van het minimumpensioen op diezelfde datum (nl. 1.291,69 EUR).

Met andere woorden zal een persoon die onder de vroegere wetgeving recht zou hebben gehad op het minimumpensioen, maar als gevolg van de voorwaarde van effectieve tewerkstelling in de toekomst geen toegang zou hebben tot het minimumpensioen, maar zou terugvallen op het IGO, in reële termen nog steeds een hogere uitkering genieten dan onder de vroegere wetgeving.

In het licht van bovenstaande overwegingen is er naar onze mening geen sprake van een daling van het beschermingsniveau, laat staan van een aanzienlijke daling.

Zo men, in weerwil van bovenstaande overwegingen, toch van mening zou zijn dat de maatregel aanleiding geeft tot een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau, zijn we van oordeel dat deze in elk geval redelijk kan worden verantwoord op grond van redenen van algemeen belang.

De maatregel sterkt ertoe om de band tussen het pensioen en de beroepsloopbaan - met andere woorden het verzekeringsprincipe - te versterken. Het minimumpensioen dient daarbij duidelijk te worden onderscheiden van de sociale bijstand. In tegenstelling tot de IGO maakt het minimumpensioen deel uit van het pensioenstelsel. Dit laatste is gestoeld op het principe van de sociale verzekering, waarbij de hoogte van het pensioen een functie is van de beroepsloopbaan. Als 'sociale' verzekering wordt de strikte toepassing van het verzekeringsprincipe daarbij om billijkheidsredenen getemperd door mechanismen van gelijkstellingen of minima. Deze correcties doen echter niets af van de basisopzet van het pensioen als verzekering.

De invoering van een voorwaarde van minimale effectieve tewerkstelling kadert binnen dit verzekeringsprincipe en lijkt dan ook alleszins een legitiem doel te dienen.

Daarnaast heeft de maatregel als doel om de financiële leefbaarheid van de pensioenstelsels op lange termijn te helpen waarborgen.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

De maatregel legt daarbij geen excessieve eisen op aan sociaal verzekerden.

- De voorwaarde van 5000 dagen stemt overeen met 16 jaar voltijdse tewerkstelling of 35,6% van een volledige loopbaan.

- Bij de toetsing van deze voorwaarden wordt zoals gezegd nog rekening gehouden met verschillende gelijkstellingen en neutrealisaties (zie hierboven);

- Ten slotte werd ook het vangnet van de IGO versterkt, voor diegenen die er desondanks niet in zijn geslaagd een voldoende loopbaan uit te bouwen voor de toegang tot het minimumpensioen."

Van die uitleg, die in de memorie van toelichting zou moeten worden opgenomen, wordt akte genomen.

B. Legaliteitsbeginsel

Het voorontwerp verleent verschillende delegaties aan de Koning. Gelet op de grondwettelijke beginselen die de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dient de wetgever die delegaties te omschrijven.[6] Dat geldt des te meer wanneer de aangelegenheid in kwestie onder artikel 23, tweede lid, van de Grondwet ressorteert.[7]

De delegaties waarin artikel 3, § 4, zesde lid, en § 5, zesde lid, en artikel 131*sexies*, § 6, ingevoegd bij artikel 21 van het voorontwerp, voorzien, beantwoorden niet aan die voorwaarde in zoverre ze de Koning de machtiging verlenen onbeperkt de periodes te wijzigen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de loopbaan die op een minimumpensioen recht geeft.

Die delegaties moeten worden herzien zodat de bevoegdheid van de Koning beter wordt afgebakend.

II. TEN AANZIEN VAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

De verschillende maatregelen die deel uitmaken van het voorontwerp houden op verschillende vlakken een verschil in behandeling in tussen verschillende pensioengerechtigden, onder meer naargelang het pensionstelsel (werknemers, zelfstandigen, openbaar ambt), hun leeftijd, de duur van hun beroepsloopbaan, de periodes van inactiviteit tijdens de loopbaan, de ingangsdatum van het pensioen, enz.

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dienen voor deze verschillen in behandeling telkens objectieve en in

[6] Zie in die zin advies 59.148/1, op 25 april 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 juli 2016 'tot toekenning van een premie aan sommige begunstigden van een minimumpensioen en tot verhoging van sommige minimumpensioenen, in het werknemers- en zelfstandigenstelsel', *Parl.St*. Kamer 2015-16, nr. 1890/001, 38-42.

[7] Zie in die zin advies 68.378/1, op 8 januari 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 juni 2021 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen, wat betreft de berekening van het proportioneel pensioen', *Parl.St*. Kamer 2020-21, nr. 1926/001, 41-46.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan.[8] Bij het beoordelen of het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, dient er rekening mee te worden gehouden dat de wetgever, in sociaaleconomische aangelegenheden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. 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.[9]

Op sommige van de ingevoerde verschillen wordt hierna nader ingegaan bij de artikelsgewijze bespreking. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over voldoende concrete gegevens om het voorontwerp vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel in zijn geheel afdoende te beoordelen, mede gelet op het gegeven dat de voorliggende maatregelen, zo blijkt uit de memorie van toelichting, slechts een onderdeel vormen van een ruimer en in de tijd gespreid pakket maatregelen op het vlak van de hervorming van de pensioenen, waardoor het voorontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten kunnen worden beoordeeld. In het bijzonder heeft de Raad van State niet sluitend kunnen nagaan hoe de verschillen die (nog) bestaan tussen de drie pensioenstelsels (werknemers, zelfstandigen, openbaar ambt) op het vlak van het minimumpensioen en de pensioenbonus te verklaren zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel, daarbij rekening houdend met de specifieke kenmerken van elk pensioenstelsel.

Het staat aan de stellers van het voorontwerp om voor elk onderdeel van de ontworpen regeling een pertinente verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel te verstrekken in de memorie van toelichting.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### TITEL 1. - ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

### TITEL 2. – HET MINIMUMPENSIOEN

#### Artikel 3

##### Paragraaf 1

1. Artikel 3, § 1, 2°, herneemt de thans bestaande voorwaarde dat deeltijdse werknemers toegang hebben tot een gewaarborgd minimumpensioen indien zij 30 loopbaanjaren hebben gewerkt (of gelijkgesteld) en kunnen bewijzen dat elk jaar 156 voltijdse dagequivalenten bevat. Het voorontwerp voorziet daarnaast in een nieuwe en bijkomende voorwaarde, met name dat de werknemers in totaal 3120 voltijdse dagequivalenten *daadwerkelijk* moeten hebben

[8] GwH 7 augustus 2013, nr. 119/2013, B.5.

[9] GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.9.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

gepresteerd. Meer specifiek moeten zij dus minstens 66 procent van hun tewerkstelling effectief hebben gepresteerd (3120/4680 VTE).

De regeling voor voltijdse werknemers is gelijkaardig (artikel 3, § 1, 1°), al wordt het minimaal aantal daadwerkelijk gepresteerde dagequivalenten vastgesteld op 5.000 en moet elk jaar minstens 208 kalenderdagen omvatten. Concreet moeten voltijdse werknemers dus 80 procent van hun tewerkstelling effectief hebben gepresteerd (5000/6240 VTE).

Vermits voltijdse werknemers globaal gezien over een grotere proportie van effectief gepresteerde voltijdse dagequivalenten (80 procent) moeten beschikken dan deeltijdse werknemers (66 procent), rijst de vraag of dit onderscheid in behandeling verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel dat voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2. Gevraagd naar de doelstelling van de maatregel en de criteria op basis waarvan de voormelde minima van effectieve tewerkstelling worden berekend, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Thans wordt een nieuwe voorwaarde van effectieve tewerkstelling ingevoerd voor de toegang tot het minimumpensioen. Het spreekt voor zich dat daarbij eveneens een differentiatie diende te worden toegepast tussen het voltijds en het deeltijds minimumpensioen. Een uniforme voorwaarde zou immers deeltijdse werknemers verhoudingsgewijs veel sterker treffen.
>
> Achterliggend aan de voorwaarden van 3.120 en 5.000 dagen effectieve tewerkstelling is de doelstelling van minimaal 20 jaar daadwerkelijke tewerkstelling. Voor de toepassing van het voltijds minimumpensioen werd een tewerkstelling à rato van 250 dagen per jaar (wat overeenstemt met 4/5) daarbij als een voltijdse jaar beschouwd. Dit geeft aanleiding tot de voorwaarde van 5.000 dagen (20 x 250). Voor de toegang tot het deeltijdse minimumpensioen werd uitgegaan van een minimale tewerkstelling à rato van 156 dagen per jaar (hetgeen overeenstemt met een halftijdse tewerkstelling), wat aanleiding geeft tot de voorwaarde van 3.120 dagen (20 x 156).
>
> De voorwaarde van 3.120 dagen is dus proportioneel aan de reeds bestaande loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het deeltijds minimumpensioen, in die zin dat beide voorwaarden zijn geënt op een halftijdse tewerkstelling, maar in dit geval toegepast op het objectief van 20 jaar effectieve tewerkstelling."

3. De stellers van het voorontwerp dienen deze verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting, zodat afdoende wordt verduidelijkt dat de verschillende behandeling van deeltijdse en voltijdse werknemers berust op een objectief en pertinent criterium en een legitieme doelstelling nastreeft die geen onevenredige gevolgen heeft voor de voltijdse werknemers.

Paragraaf 2

De overeenstemming tussen de Nederlandse en Franse tekst van artikel 3, § 2, derde lid, van het voorontwerp moet aan nazicht worden onderworpen, met name omdat in de Nederlandse versie wordt verwezen naar de "globale beroepsloopbaan", terwijl in de Franstalige tekst louter sprake is van "la carrière professionnelle".

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 3, § 3, derde lid, van het voorontwerp.

Paragraaf 3

1. Luidens artikel 3, § 3, van het voorontwerp wordt een gewaarborgde minimum-overgangsuitkering toegekend aan de langstlevende echtgenoot van een werknemer "die aanspraak kan maken op een overgangsuitkering op basis van een globale beroepsloopbaan van de overleden echtgenoot". Hoewel het logisch lijkt dat die aanspraak wordt verleend in de artikelen 21 en 21*bis* van het koninklijk besluit nr. 50 'betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers' verdient het aanbeveling omwille van de rechtszekerheid in de tekst zelf te verduidelijken op grond van welke wetsbepaling de langstlevende echtgenoot aanspraak kan maken op de overgangsuitkering.

2. Artikel 3, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat onder bepaalde voorwaarden een gewaarborgde minimum-overgangsuitkering wordt toegekend aan de langstlevende echtgenoot van een werknemer die komt te overlijden voordat zijn pensioen ingaat. In de punten 1° en 2° wordt bepaald dat de overleden echtgenoot of echtgenote daarvoor 30 jaar moet hebben gewerkt, en dat ieder jaar ten minste hetzij 208, hetzij 156 voltijdse dagequivalenten omvat, en dat het totaal van de kwartalen in aanmerking genomen in de regeling voor zelfstandigen gedeeld door vier, ten minste gelijk is aan twee derde van "de noemer van de breuk waarin de overgangsuitkering als werknemer wordt uitgedrukt".

Gevraagd of niet moet worden verwezen naar de regelgeving die de aard van de hierboven aangehaalde 'breuk' nader omschrijft, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "L'article 7*bis* de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions a été modifié par l'article 110 de la loi programme du 27 décembre 2021 afin de rendre les dispositions relatives à la pension de survie minimum garantie applicables à l'allocation de transition.
>
> Nous prenons en compte votre remarque. Nous allons adapter l'exposé des motifs afin que ceux-ci fassent une référence, à l'article 3, § 3, de l'avant-projet, à l'allocation de transition visée au chapitre IV de l'arrête royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. »

Het verdient aanbeveling om de verwijzing naar de relevante bepaling in het koninklijk besluit nr. 50 in de tekst zelf van het ontworpen artikel 3, § 3, eerste lid, 1° en 2°, op te nemen.

Paragraaf 4

1. In de Franse tekst van paragraaf 4, eerste lid, is sprake van "des périodes au cours desquelles l'intéressé ne peut pas justifier d'une occupation effective pour des raisons médicales". Die zinsnede leidt tot onduidelijkheid.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Omwille van de rechtszekerheid en teneinde te zorgen voor overeenstemming met de Nederlandse tekst zou men beter schrijven: "des périodes au cours desquelles, pour des raisons médicales, l'intéressé ne peut pas justifier d'une occupation effective".

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het vervolg van paragraaf 4 en voor artikel 11, 2°.

2. Omwille van de leesbaarheid van de tekst, voege men in de inleidende zin van paragraaf 4, vierde lid, na het woord "begrepen", de woorden ", de perioden bedoeld in" in.

Paragraaf 5

1. Artikel 3, § 5, van het voorontwerp bepaalt dat bij de beoordeling van de toegang tot het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers rekening wordt gehouden met een aantal verloven of perioden van (tijdelijke) werkloosheid,[10] de zogenaamde gelijkgestelde perioden. Voor de berekening van de hoeveelheid gepresteerde voltijdse dagequivalenten, worden bepaalde verloven uit het systeem van het Vlaams zorgkrediet als gelijkgestelde perioden in aanmerking genomen,[11] maar niet het verlof voor de zorg voor een zwaar ziek gezins- of familielid of de zorg voor een kind tot de leeftijd van twaalf jaar. Ook de meeste vormen van gemotiveerd tijdskrediet, zoals het verlof voor de zorgverlening voor een minderjarig zwaar ziek gezins- of familielid, de zorg voor kinderen jonger dan 8 jaar en de zorg voor een zwaar ziek minderjarig kind worden niet in aanmerking genomen.

De voornoemde bepaling creëert aldus een onderscheid in behandeling tussen werknemers van wie bepaalde perioden van tijds- of zorgkrediet wel in aanmerking komen voor de berekening van de toegang tot het gewaarborgd minimumpensioen, en de werknemers van wie bepaalde perioden van tijds -of zorgkrediet worden uitgesloten van die berekening. De vraag rijst of dit onderscheid in behandeling verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel dat voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.[12]

[10] Het betreft perioden van zwangerschapsverlof, adoptieverlof, pleegouderverlof, perioden die krachtens de pensioenregeling van zelfstandigen gelijkgesteld worden met daadwerkelijke tewerkstelling, thematisch verlof, bepaalde perioden van gemotiveerd tijdskrediet, bepaalde perioden van Vlaams zorgkrediet, perioden van tijdelijke werkloosheid, perioden van tewerkstelling van werklozen, perioden van tewerkstelling als kunstwerker, perioden van tijdelijke crisisaanpassing van de arbeidsduur ten gevolge van de Brexit, tijdelijke arbeidsduurvermindering in het kader van de Covid-19-pandemie, perioden van Brexit-tijdskrediet en perioden van corona-tijdskrediet.

[11] Meer bepaald de perioden bedoeld in de artikelen 5 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 'tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet', te weten de perioden voor het verlenen van palliatieve verzorging en de zorg voor een kind met een handicap.

[12] Krachtens artikel 11 van richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 'betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/1/EU van de Raad' nemen de lidstaten de nodige maatregelen om te verbieden dat werknemers die een vaderschaps-, ouderschaps- en zorgverlof hebben opgenomen, op grond daarvan minder gunstig worden behandeld. Ook al zou de voornoemde richtlijn niet van toepassing zijn op de pensioenmaatregelen die door de wetgever worden genomen, in diezelfde geest lijkt een minder gunstige behandeling van pensioengerechtigden die van deze verlofstelsels gebruik hebben gemaakt moeilijk verzoenbaar met het gelijkheidsbeginsel.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

2. In artikel 3, § 5, derde lid, 16°, horen de woorden "omgezet in voltijdse dagequivalenten" niet thuis. Als het de bedoeling is om de bedoelde perioden om te zetten in voltijdse dagequivalenten, dient dit uitdrukkelijk te worden verduidelijkt in een apart lid dat moet worden ingevoegd na het vijfde lid van artikel 3, § 5.

3. De periodes opgesomd in artikel 3, § 5, derde lid, 2°, tot en met 11° van het voorontwerp worden krachtens artikel 3, § 5, vierde en vijfde lid omgezet in voltijdse dagequivalenten. Uit de tekst van laatstgenoemde bepalingen blijkt niet dat die omzetting ook geldt voor de punten 12° tot 15° van artikel 3, § 5, derde lid, hoewel de memorie van toelichting zulks suggereert. Ondervraagd over deze discrepantie verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De bepalingen onder 12° tot en met 15° zullen aangevuld worden om te verduidelijken dat de perioden inzake de tijdelijke crisismaatregelen op het vlak van arbeidsrecht omwille van de Brexit en omwille van de Covid-19-pandemie ook omgezet worden in voltijdse dagequivalenten."

Het voorontwerp moet aldus in die zin worden aangepast.

## Artikel 4

De overeenstemming tussen de Nederlandse en Franse tekst van artikel 4, vijfde lid, van het voorontwerp moet aan nazicht worden onderworpen. Terwijl de machtiging aan de Koning in de Nederlandse tekst van punt 1° betrekking heeft op de bedragen uit het eerste en tweede lid, wordt in de Franse tekst slechts verwezen naar het eerste lid.

## Artikel 10

1. Het bij artikel 10 ingevoegde artikel 119, § 5, vierde streepje, van de wet van 26 juni 1992 bepaalt dat bij de berekening van de werkelijk gepresteerde diensten slechts rekening wordt gehouden met de perioden van Vlaams zorgkrediet om redenen van palliatieve zorgen of zorg voor een kind met een handicap. Aldus komt de periode van zorg voor een zwaar ziek gezins- of familielid of de zorg voor een kind tot de leeftijd van twaalf jaar[13] niet in aanmerking voor de berekening van werkelijk gepresteerde diensten. Nochtans worden krachtens het ingevoegde artikel 119, § 5, derde streepje, loopbaanonderbreking met toekenning van een onderbrekingsuitkering ten laste van de RVA voor ouderschapsverlof en voor het bijstaan of verzorgen van een gezinslid of een familielid tot in de tweede graad dat lijdt aan een ernstige ziekte, wel beschouwd als werkelijk gepresteerde diensten.[14] Voor deze verschillende behandeling van vergelijkbare situaties dient een redelijke verantwoording voorhanden te zijn.

[13] Deze verloven zijn geregeld in de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 'tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet'.

[14] Sinds de invoering van het Vlaams zorgkrediet kunnen personeelsleden van de Vlaamse openbare sector niet langer in het stelsel van loopbaanonderbreking stappen.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

2. Volgens het ontworpen artikel 119, § 5, eerste lid, van de wet van 26 juni 1992 'houdende sociale en diverse bepalingen' worden onder "werkelijk gepresteerde diensten" onder meer "de perioden van verlof met behoud van de volledige bezoldiging" verstaan.

Zoals het Comité Overheidsbedrijven in zijn advies van 19 oktober 2023 opmerkt, blijkt dat in het geval van arbeidsongeschiktheid "certaines primes liées à un travail effectif ne sont pas payées aux agents", zodat er geen sprake kan zijn van behoud van de volledige bezoldiging.

Als het de bedoeling is de verloven wegens arbeidsongeschiktheid als "perioden van verlof met behoud van de volledige bezoldiging" te beschouwen, dient het ontworpen artikel te worden herzien of verduidelijkt zodat geen situaties worden uitgesloten waarin ambtenaren niet meer in aanmerking komen voor bepaalde premies.

Artikelen 11 en 14

Op de vraag of het begrip "globale loopbaan" dat in de artikelen 11 en 14 wordt gebruikt, in een andere tekst dan de voorliggende tekst wordt gedefinieerd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord: "Cette référence à la 'carrière globale' va être supprimée dans les dispositions du projet relatives au secteur public qui visent cette notion".

De artikelen 11 en 14 moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 16

Men schrijve "artikel 118 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering, wordt *vervangen* als volgt:" in plaats van "artikel 118 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering, wordt gewijzigd als volgt:".

Artikel 18

Artikel 18 voorziet in diverse wijzigingen van artikel 131*ter* van de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', met name dat voor de berekening van het gewaarborgd minimumpensioen voortaan wordt bepaald dat "de breuk de eenheid niet mag overschrijden". De punten 2° en 3° van artikel 18 betreffen echter respectievelijk wijzigingen van artikel 131*ter*, § 1, derde lid, 2°, en het vierde lid, 2°, terwijl deze bepalingen geen verband houden met de wijze van berekening, maar enkel met het bedrag. Gevraagd om nadere toelichting, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "En ce qui concerne l'article 18, nous avons remarqué qu'il y a également un problème . En effet, seul le § 1er, alinéa 1er, 2° doit être modifié et non le 2° de l'alinéa 3 et le 2° de l'alinéa 4 qui ne font pas référence à la fraction servant au calcul de la pension minimum. Cet article devrait également être adapté."

De punten 2° en 3° van artikel 18 moeten aldus worden weggelaten.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Artikel 19

1. In artikel 19 schrijve men "vervangen als volgt" in plaats van "gewijzigd als volgt".

2. In het ontworpen artikel 131*quater*, § 1, van de wet van 15 mei 1984 wordt in het eerste lid verwezen naar de artikelen 152 en 153 van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980' en de artikelen 33, 33*bis*, 34 en 34*bis* van de herstelwet van 10 februari 1981 'inzake de pensioenen van de sociale sector'. Artikel 6, 1° en 2°, van het voorontwerp voorziet echter in de opheffing van de voornoemde bepalingen, weliswaar met ingang van 1 januari 2025. Voor zover het ontworpen artikel 131*quater,* § 1, van de wet van 15 mei 1984 na 1 januari 2025 nog zou moeten worden toegepast op bepaalde gerechtigden op een rust- of overlevingspensioen moeten de stellers van het voorontwerp er voor zorgen dat verduidelijkt wordt welke versie van de bij artikel 6, 1°, en 6, 2°, opgeheven bepalingen precies van toepassing zal zijn.

Artikel 21

1. Het ontworpen artikel 131*sexies*, § 3, bepaalt dat de nieuwe minimumvoorwaarde van ten minste 64 kwartalen van effectieve beroepsbezigheid niet van toepassing is op de gerechtigden van een rustpensioen die zijn geboren voor 1 januari 1963 (1°). De voorwaarde vindt evenmin toepassing op personen die geboren zijn voor 1 januari 1969, maar enkel wanneer zij op 1 januari 2025 een beroepsloopbaan bewijzen die ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige loopbaan, zoals in artikel 131*ter*, § 1, 2°, van de wet van 15 mei 1984 (2°).

Aldus wordt een verschillende behandeling op grond van leeftijd ingevoerd. Zelfs indien wordt uitgegaan van de vaststelling dat de wetgeving inzake pensioenen, en de overgangsmaatregelen die in dat verband worden vastgesteld, noodzakelijkerwijs meebrengt dat criteria worden vastgesteld die gebaseerd zijn op de leeftijd van de betrokkenen, en dat het vaststellen van die criteria haar grondslag ontleent aan een ruime opportuniteitsbeoordeling die aan de wetgever op dat vlak toekomt, dient erover gewaakt te worden dat de ontworpen maatregelen, en de verschillende behandelingen die eruit voortvloeien, in overeenstemming zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

De memorie van toelichting bevat geen verantwoording voor het onderscheid in behandeling. Gevraagd om nadere uitleg, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Les points 1 et 2 excluent les indépendants qui sont proches de la pension de retraite (soit qui auront à la date d'entrée en vigueur de la mesure au moins 62 ans) ainsi que ceux qui, à la date d'entrée en vigueur de la mesure, ont au moins 56 ans et répondent déjà à la condition d'accès à la pension minimum (30 années de carrière). Il en est de même pour les conjoints décédés en cas de pension de survie. L'objectif est de protéger les droits acquis des personnes qui sont proche de la prise de cours de leur pension."

Het komt voor dat het onderscheid in behandeling steunt op een redelijke verantwoording, met name het oogmerk om de redelijke verwachtingen van personen die de pensioengerechtigde leeftijd bijna hebben bereikt, te waarborgen. Niettemin doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om een en ander nader te verantwoorden in de memorie van toelichting.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

2. Het ontworpen artikel 131*sexies*, § 5, voorziet in een bijkomende regeling voor personen die geboren zijn tussen 1 januari 1963 en 1 januari 1969. Afhankelijk van het precieze geboortejaar, wordt de voorwaarde van effectieve beroepsbezigheid als zelfstandige gebracht op 16 (1963), 19 (1964), 23 (1965), 29 (1966), 35 (1967), 45 (1968), en 55 (1969) kwartalen.

Gelet op de hierboven geformuleerde opmerking, vergt ook dit onderscheid in behandeling op basis van leeftijd een specifieke verantwoording. De gemachtigde verschafte de volgende toelichting:

> "Le paragraphe 5 de l'article 21 prévoit une mesure transitoire atténuant la condition de travail effectif pour les personnes nées entre le 1er janvier 1963 et le 31 décembre 1969. Il s'agit d'une période transitoire, basée sur un critère objectif soit l'âge de la personne, permettant de passer fluidement, par palier, de la législation actuelle ne prévoyant aucune condition de travail effectif à la condition future de 64 trimestres de travail effectif. Elle a été instaurée dans un souci de prévisibilité envers les citoyens et préserver la confiance légitime de ceux-ci dans le système."

Ook met deze verantwoording kan worden ingestemd. De stellers van het voorontwerp doen er eveneens goed aan deze verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

3. Benadrukt moet worden dat de artikelen 7 en 8 van het voorontwerp voorzien in een zeer vergelijkbare overgangsregeling ten aanzien van de pensioengerechtigde werknemers, maar dan voor de berekening van het aantal daadwerkelijk gepresteerde dagequivalenten. De hierboven geformuleerde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ten aanzien van deze regeling.

4. Verder moet worden gewezen op een mogelijke inconsistentie tussen de derde en de vijfde paragraaf van het ontworpen artikel 131*sexies*. Het ontworpen artikel 131*sexies*, § 3, 2°, bepaalt dat de voorwaarde om een beroepsloopbaan die ten minste 64 kwartalen effectieve beroepsbezigheid omvat te bewijzen (hierna: kwartaalvereiste), die is vastgelegd in het ontworpen artikel 131*sexies*, § 1, *niet van toepassing is* op de gerechtigden op een rustpensioen die geboren zijn (vanaf 1 januari 1963 en) vóór 1 januari 1969, althans wanneer aan een bijkomende voorwaarde is voldaan, met name dat de gerechtigden voor henzelf of voor hun overleden echtgenoot "een beroepsloopbaan bewijzen die ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige beroepsloopbaan". In het ontworpen artikel 131*sexies*, § 5, eerste lid, wordt, "onverminderd de toepassing van [paragraaf 3]" voor zeven leeftijdscategorieën van pensioengerechtigden waarop de kwartaalvereiste van toepassing is, in *een afwijking* voorzien van het aantal te bewijzen kwartalen. Vastgesteld dient evenwel te worden dat de leeftijdsgroep die in aanmerking komt voor de niet-toepassing van de kwartaalvereiste, niet samenvalt met de zeven leeftijdscategorieën waarvoor in een afwijking op de kwartaalvereiste is voorzien. De gerechtigden geboren in 1969 zijn de enige categorie van gerechtigden die wel in aanmerking komt voor een afwijking van de kwartaalvereiste, maar niet voor de niet-toepassing van de kwartaalvereiste wanneer twee derde van een volledige beroepsloopbaan worden bewezen.

Gevraagd of voor de groep van gerechtigden geboren in 1969 ten onrechte wordt voorzien in een afwijking van het bewijs van 64 kwartalen, verklaarde de gemachtigde:

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

> "Les indépendants nés entre le 1er janvier 1969 et le 31 décembre 1969 devront prouver 55 trimestres de travail effectif (21, § 5, 7°). Il s'agit de la dernière cohorte bénéficiant d'une mesure transitoire. Les personnes nées après le 31 décembre 1969 devront prouver 64 trimestres."

Als het wel degelijk de bedoeling is dat personen geboren tussen 1 januari en 31 december 1969 een effectieve beroepsbezigheid van slechts 55 kwartalen moeten bewijzen, rijst de vraag of het consistent is dat die categorie als enige van de categorieën van gerechtigden die in aanmerking komen voor een afwijking van de kwartaalvereiste helemaal niet kunnen worden uitgezonderd van de kwartaalvereiste wanneer ze twee derde van een volledige beroepsloopbaan kunnen bewijzen. Mogelijk staat de verschillende behandeling die deze leeftijdsgroep te beurt valt ook op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Het verdient aanbeveling om de verhouding tussen de paragrafen 3 en 5 aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

## Artikel 26

1. Artikel 26 van het voorontwerp bepaalt dat de artikelen 18, 1°, 2° en 3°, en artikel 23 van het voorontwerp respectievelijk uitwerking hebben op 1 januari 2019 en op 1 januari 2015.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[15]

2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat artikel 18, 1°, 2 en 3°, van het voorontwerp tot doel heeft reeds bestaande bepalingen die deel uitmaken van artikel 131*ter*, § 1, van de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen' te verduidelijken. Hoewel het volgens de memorie van toelichting "de logica zelf is dat het minimumpensioen niet kan berekend worden op grond van een breuk die groter is dan de eenheid (45/45sten)", wordt deze beperking voor alle duidelijkheid voortaan uitdrukkelijk vermeld in de wettekst.

Door er op te wijzen dat de berekeningswijze de logica zelf is geven de stellers van het voorontwerp aan dat de huidige tekst geen aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid en dat de

[15] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

terugwerkende kracht niet noodzakelijk is om een bepaalde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.

De stellers van het voorontwerp wordt er bovendien op gewezen dat de ontworpen bepalingen geen uitwerking hebben met ingang van de data waarop de verschillende onderdelen van de gewijzigde wetsbepaling in werking traden. De huidige tekst van het eerste, derde en vierde lid van artikel 131*ter*, § 1, die wordt gewijzigd bij artikel 18, 1°, 2° en 3°, van het voorontwerp is immers respectievelijk in werking getreden op 1 januari 2015, 1 april 2015 en 1 september 2015 en niet vanaf de in artikel 26 van het voorontwerp bepaalde datum van 1 januari 2019. Aldus is de ontworpen terugwerkende kracht zelfs niet in staat om de eventuele rechtsonzekerheid uit de wereld te helpen. Tenzij alsnog een deugdelijke verantwoording voor de retroactiviteit voorhanden is, dient te worden afgezien van de terugwerkende kracht van artikel 18 van het voorontwerp.

3. Artikel 26 van het voorontwerp verleent terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 aan artikel 23 van het voorontwerp, dat artikel 152 van de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen' wijzigt. Laatstgenoemde bepaling regelt thans de bijzondere bijslag als een voordeel dat wordt toegekend aan zelfstandigen bovenop hun pensioen, voor zover het pensioen lager ligt dan het minimumpensioen (artikel 152, § 4).

Volgens de memorie van toelichting beogen de stellers van het voorontwerp met de wijzigingen van artikel 23 "een vergetelheid" recht te zetten. In de huidige versie van het artikel, ingevoegd bij de wet 30 maart 1994, wordt namelijk niet verwezen naar artikel 131*ter* van de wet van 15 mei 1984, dat de twee derde loopbaanvereiste voor toegang tot het gewaarborgd minimumpensioen uitbreidt naar periodes die recht geven op pensioen ten laste van het buitenland, en artikel 131*quinquies* van dezelfde wet, dat een nieuw minimumpensioen invoerde voor meewerkende echtgenoten die niet voldoen aan de twee derde loopbaanvereiste. Deze bepalingen werden pas later[16] ingevoegd in de wet van 15 mei 1984. Doordat niet naar deze bepalingen wordt verwezen is de bijzondere bijslag van toepassing op de in de artikelen 131*ter* en 131*quinquies* genoemde pensioengerechtigden, terwijl dit volgens de memorie van toelichting "nooit de bedoeling van de wetgever [is] geweest".

Het bestaan van een vergetelheid volstaat op zich nog niet om de terugwerkende kracht te verantwoorden. Overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moeten de stellers van het voorontwerp aantonen dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk of absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Gevraagd naar een nadere verantwoording voor de terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde:

> "La rétroactivité est justifiée dans le cadre d'un objectif d'intérêt général soit assurer le bon fonctionnement de l'administration (l'INASTI). En effet les principes repris à l'article 18,1 (pas de dépassement de l'unité dans la fraction de carrière utilisée pour la pension minimum) et l'article 23 (exclusion de l'allocation spéciale des bénéficiaires de la pension minimum en vertu de l'article 131*ter*) sont appliqués dans la pratique depuis

[16] Artikel 131*ter* werd ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 24 april 2014 en trad in werking op 1 januari 2015 (artikel 5); artikel 131*quinquies* werd ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 27 november 2022 en trad in werking op 1 januari 2023 (artikel 9).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

respectivement 2019 et 2015 dans le cadre du calcul des pensions légales des travailleurs indépendants. Mais, dans un souci de sécurité juridique, il est nécessaire que ceux-ci soient repris directement dans la législation régissant cette matière. Il s'agit d'un statut quo tant pour les droits des pensionnés actuels que futur sur ce sujet spécifique."

In het verleden heeft het Grondwettelijk Hof reeds aanvaard dat het verduidelijken van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever en het wegwerken van de daardoor ontstane rechtsonzekerheid kan geacht worden een doelstelling van algemeen belang te zijn die de terugwerkende kracht kan verantwoorden.[17] De stellers van het voorontwerp doen er bijgevolg goed aan om deze verantwoording uitdrukkelijk op te nemen in de memorie van toelichting.

TITEL 3. – DE PENSIOENBONUS

Artikel 29

Naar aanleiding van een vraag over het geval, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, waarin een ambtenaar meer dan twaalf maanden werkelijk gepresteerde diensten zou kunnen verstrekken, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

"Het is mogelijk dat een persoon meer dan 12 maanden werkelijke diensten heeft gepresteerd. Zo valt het niet uit te sluiten dan een persoon bij een zelfde werkgever meer diensten presteert dan een normale voltijdse tewerkstelling.

Maar dat zal vooral het geval zijn wanneer die persoon twee of meerdere ambten uitoefent, waarbij de totale tewerkstelling een normale voltijdse tewerkstelling overschrijdt. Daarom bepaalt paragraaf 2 uitdrukkelijk hoe de vermindering tot 12 maanden werkelijke diensten in een dergelijk geval dient te gebeuren.

Voorbeeld: een persoon werkt voltijds tijdens de referteperiode. Hij is 50% benoemd in het onderwijs en 70% bij een lokaal bestuur.

In dat geval zal een vermindering van 20% worden toegepast op de diensten in het onderwijs."

Van die uitleg wordt akte genomen.

Artikel 30

Naar aanleiding van de vraag waarom in paragraaf 3 wordt verwezen naar de regeling die geldt voor het vervroegd pensioen in de regeling voor de werknemers, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

"Om te bepalen of de betrokkene aan de vereiste loopbaanvoorwaarde voldoet, wordt (…) geen rekening gehouden met de verhogingscoëfficiënten zoals bedoeld in artikel 46, §3/1, van de wet van 15 mei 1984.[18]

Dit wordt bereikt door paragraaf 3 zo te formuleren dat betrokkene maar aanspraak kan maken op het hogere bedrag indien hij een loopbaan van minstens 43 dienstjaren kan

[17] Zie bijv. GwH 15 mei 2008, nr. 80/2008, B.7.; GwH 26 november 2009, nr. 192/2009, B.12.

[18] Wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', *BS* 22 mei 1984, 7035.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

laten gelden overeenkomstig de regeling die geldt voor het vervroegd pensioen in de regeling van de werknemers. De diensten als ambtenaar worden daarbij ook in aanmerking genomen, maar de verhogingscoëfficiënt wordt daarbij niet toegepast.

Een gelijkaardige bepaling is voorzien in de regelgeving inzake cumulatie van een pensioen in de ambtenarenregeling met beroepsinkomsten. Artikel 81/1 van de programmawet van 28 juni 2013[19] voorziet dat de persoon die één of meerdere rustpensioenen geniet of die één of meerdere rust- en overlevingspensioenen geniet, deze pensioenen onbeperkt kan cumuleren met beroepsinkomsten voor de kalenderjaren vóór het kalenderjaar waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, indien hij op het ogenblik dat zijn eerste rustpensioen ingaat een loopbaan van ten minste 45 kalenderjaren bewijst overeenkomstig de regeling die geldt voor het vervroegd pensioen in de regeling van de werknemers."

Van die uitleg wordt akte genomen.

Artikel 31

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de woorden "van artikel 46" in paragraaf 1 moeten worden vervangen door de woorden "van artikel 47".

In de Franse tekst moeten de woorden "en fasse" voorts worden vervangen door de woorden "en fait".

Artikelen 31 en 47

Artikel 30 van het voorontwerp bepaalt dat de pensioenbonus in één keer wordt uitbetaald onder de vorm van een eenmalige betaling. In afwijking daarvan kan de gerechtigde krachtens de artikelen 31 en 47 van het voorontwerp vragen dat de pensioenbonus onder de vorm van een maandelijkse rente wordt uitbetaald.

Op de vraag wat er met de pensioenbonus gebeurt ingeval de gerechtigde overlijdt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"De pensioenbonus wordt toegekend bovenop het rustpensioen. Overeenkomstig artikel 34 van het ontwerp is de pensioenbonus een als pensioen geldend voordeel. De uitbetaling van de pensioenbonus zal dan ook gebeuren overeenkomstig de bepalingen die van toepassing zijn op de uitbetaling van het rustpensioen, tenzij het ontwerp daarvan uitdrukkelijk afwijkt.

De uitbetaling van de pensioenbonus onder de vorm van een maandelijkse rente wordt dan ook stopgezet op het moment van het overlijden van de gepensioneerde".

De steller van het voorontwerp moet zich er evenwel van vergewissen of het gerechtvaardigd is om in een verschillende regeling te voorzien voor de rechthebbenden van een

[19] Programmawet van 28 juni 2013, *BS* 1 juli 2013, 41480.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

gerechtigde op een pensioen die een pensioenbonus heeft opgebouwd, naargelang die laatste heeft geopteerd voor een eenmalige uitkering of een maandelijkse rente.

Artikel 37

De inleidende zin moet worden herzien zodat melding wordt gemaakt van de nog geldende wijzigingen die in hoofdstuk I van titel II van de wet van 23 december 2005 'betreffende het generatiepact" zijn aangebracht.[20]

Die opmerking geldt ook voor het vervolg van het voorontwerp, met name voor de artikelen 59, 61 tot 63 en 65.

Artikel 49

Aangezien artikel 50, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat artikel 49 buiten werking treedt op 1 januari 2026, is het woord "tijdelijk" overbodig en moet het worden weggelaten.

TITEL 4. – DE FINANCIERING VAN HET GESOLIDARISEERDE PENSIOENFONDS VAN DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE BESTUREN

Artikel 51

1. Artikel 20, derde lid, eerste zin, 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 politiezones, 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' bepaalt dat 50 % van de kosten die de werkgever draagt om het aanvullend pensioen van zijn contractueel personeel te financieren, wordt afgetrokken van de responsabiliseringsbijdrage die bestemd is om het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen te stijven.

In de thans geldende versie van artikel 20, derde lid, laatste zin, van dezelfde wet wordt het volgende bepaald:

> "Met respect voor het financieel evenwicht van het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen, mag de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het percentage van de kost voor de werkgever dat in mindering gebracht mag worden, naar boven aanpassen zonder dat dit percentage lager dan 50 % mag zijn."

[20] Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 113.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Maar in die bepaling zoals ze door artikel 51 van het voorontwerp wordt gewijzigd, staat dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, "het percentage van de kost voor de werkgever dat in mindering gebracht mag worden, [mag] aanpassen".

Als gevolg van die beoogde wijziging wordt de Koning ertoe gemachtigd het percentage van de kosten voor de werkgever te wijzigen, zowel naar boven als naar beneden, zonder nog gebonden te zijn door de beperking die wordt opgelegd bij de thans geldende versie van artikel 20, derde lid, laatste zin, van de wet van 24 oktober 2011.

2. Op een vraag over de strekking van de beoogde wijziging ten aanzien van het beginsel van gewettigd vertrouwen,[21] heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "De vermindering van de responsabiliseringsbijdrage wordt aan de lokale besturen die een aanvullende pensioenregeling voor hun contractuele personeelsleden hebben ingesteld reeds toegekend vanaf het jaar 2019 (berekening in 2020). De vermindering ten belope van 50% van de kostprijs van de aanvullende pensioenregeling zal – dankzij de dotatie van de federale overheid aan het Gesolidariseerd pensioenfonds – aan de besturen worden toegekend tot en met het jaar 2023 (berekening in 2024), hetgeen betekent dat zij gedurende 5 jaar ervan zullen hebben kunnen genieten.
>
> Aangezien het percentage van de korting pas vanaf het jaar 2024 (berekening in 2025) zal worden verminderd, is er geen sprake van dat het legitiem vertrouwen in hoofde van de lokale besturen zou worden geschonden daar deze besturen er geenszins op konden rekenen dat de korting voor onbepaalde duur zou worden verleend. Integendeel, bij de invoering van het systeem was het van meet af aan duidelijk dat dit geconcipieerd was als een (tijdelijke) stimulans om de tweede pensioenpijler onder het contractueel personeel van de lokale besturen te veralgemenen en dat het systeem dus stopgezet of minstens afgebouwd zou worden eens deze doelstelling (grotendeels) bereikt is.
>
> De vermindering van de korting van 50% naar een lager percentage (van de kostprijs van de aanvullende pensioenregeling) is op zich een overgangsmaatregel in afwachting van een mogelijke volledige afschaffing.
>
> Dit neemt niet weg dat, éénmaal de wet gestemd zal zijn, deze wijziging onmiddellijk naar de lokale besturen gecommuniceerd zal worden opdat zij ermee rekening kunnen houden bij de opmaak van hun begroting."

3. Van die uitleg wordt akte genomen.

## Artikel 53

De toelichting bij artikel 53 stelt dat de wijziging die in artikel 27 van de wet van 24 oktober 2011 wordt aangebracht, tot gevolg heeft dat de gelijkstelling van de responsabiliseringsbijdrage "met een socialezekerheidsbijdrage niet langer meer [wordt] voorzien

[21] Gewettigd vertrouwen dat provinciale en plaatselijke besturen hebben kunnen stellen in het voordeel van de vermindering van ten minste 50 % van hun responsabiliseringsbijdragen voor een aanvullend pensioen (tweede pensioenpijler) ten gunste van hun contractueel personeel; zie dienaangaande het advies van het Beheerscomité Pensioenen van 2 oktober 2023, punt 4.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

voor wat betreft de bevoegde rechter. Door deze gelijkstelling zijn de arbeidsrechtbanken en de arbeidshoven thans bevoegd. Aangezien de geschillen m.b.t. de ambtenarenpensioenen en de basispensioenbijdragen tot financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds evenwel onder de bevoegdheid vallen van de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep, dient dit ook te gelden voor de geschillen m.b.t. responsabiliseringsbijdragen tot financiering van ditzelfde pensioenfonds."

De beoogde wijziging houdt in dat het voorontwerp zodoende ook de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde wijzigt voor wat betreft de geschillen inzake de responsabiliseringsbijdrage.

De minister van Justitie, die bevoegd is in gerechtelijke aangelegenheden, moet bijgevolg ook als voordragende minister bij het voorontwerp van wet worden betrokken.

Artikel 54

Het ontworpen artikel 71, tweede lid, van de wet van 18 maart 2016 voorziet voor de jaren 2023 en 2024 in een gedeeltelijke compensatie, via een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting van de federale Staat, van de verminderingen op de responsabiliseringsbijdrage die worden toegekend aan de provinciale en lokale besturen die een aanvullend pensioen voor hun contractuele personeelsleden hebben geregeld, en die niet worden gedekt door de verhogingen van die bijdrage ten laste van de werkgevers die geen dergelijke tweede pensioenpijler hebben ingevoerd of die niet voldoen aan de voorwaarden voor vermindering.

Over die maatregel heeft de inspecteur van Financiën in zijn advies van 31 augustus 2023 het volgende opgemerkt:

> "Bovendien gaat het hier om een subsidie aan de lokale besturen voor het inrichten van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel. Een tweede pensioenpijler is geen pensioen maar wel loon (moest het toch pensioen zijn zou de Vlaamse gemeenschap geen tweede pensioenpijler kunnen inrichten voor haar contractueel personeel gelet op de federale restbevoegdheid inzake pensioenen). Bij gevolg zou de federale overheid dus een loonsubsidie toekennen aan een aantal lokale besturen daar waar de financiering van de lokale besturen een gewestbevoegdheid is."

De gemachtigde van de minister is dan ook gevraagd of de federale wetgever bevoegd is om die tijdelijke financieringsmaatregel, die het financiële evenwicht van het Gesolidariseerde pensioenfonds moet handhaven, vast te stellen. De gemachtigde heeft verwezen naar het volgende antwoord, dat hij hierover naar eigen zeggen aan de inspecteur van Financiën heeft gegeven:

> "La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 octobre 1980 prévoit expressément, à son article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, que les régions sont compétentes pour les pouvoirs subordonnés, pour la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales, communales et supracommunales, à l'exception 'des régimes de pension du personnel et des mandataires'. Il en résulte que l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente pour régler la matière des pensions des membres du personnel, y compris statutaires, des administrations

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

provinciales et locales, ce qui implique notamment de veiller à la soutenabilité financière de celles-ci.

Dans un arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs confirmé expressément la compétence de l'autorité fédérale pour la mise en place du Fonds de pension solidarisé par la loi du 24 octobre 2011 précitée, et en particulier de la cotisation de responsabilisation qui l'alimente.

À ce titre, il revient au législateur fédéral de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le financement des pensions du personnel concerné.

En ce qui concerne, ensuite, la promotion de la mise en place de régimes de pensions complémentaires pour les contractuels des collectivités locales, il faut constater que l'autorité fédérale peut également se prévaloir d'une compétence expresse.

La Cour constitutionnelle a eu à se prononcer sur la constitutionnalité des modifications apportées par la loi du 30 mars 2018 précitée à la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires. Dans son arrêt du 31 aout 2020 (n° 113/2020), la Cour rappelle tout d'abord que par ces modifications 'le législateur a voulu encourager les employeurs publics à créer ou à développer un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels'. Elle précise ensuite que sur la base des compétences attribuées expressément à l' État fédéral par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, LSRI, en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, et par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, LSRI, en matière de protection de l'épargne et de droit des assurances, 'l'autorité fédérale a pu modifier le cadre législatif et règlementaire des pensions complémentaires', puisque les compétences précitées 'comprennent celles de régler les avantages extra-légaux en matière de pension accordés à des travailleurs salariés, y compris par un employeur public'.

En l'espèce, l'avant-projet de loi modifie le financement de l'incitant qui avait été mis en place par la loi du 30 mars 2018 pour promouvoir le développement des régimes de pensions complémentaires au sein des collectivités locales. L'objectif est ainsi d'éviter les effets pervers identifiés plus haut qui peuvent paradoxalement compromettre l'instauration de régimes de pensions du deuxième pilier auprès des employeurs publics locaux 'responsabilisés'. Ce faisant, l'autorité fédérale exerce une compétence qui est la sienne, comme le confirme la Cour constitutionnelle. En mettant en place un mécanisme d'intervention financière au profit du Fonds de pension solidarisé, souhaitant éviter l'asphyxie financière dudit Fonds et partant la mise à mal de l'incitant financier conféré aux employeurs publics locaux à constituer un avantage extra-légal en matière de pension de leurs agents contractuels, l'avant-projet de loi entre pleinement dans le champ de compétence ainsi rappelé et validé par la Cour constitutionnelle."

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 71/2013 van 22 mei 2013 het volgende geoordeeld:

"B.10. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten bevoegd voor de ondergeschikte besturen, met uitzondering van 'de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen'. Daaruit volgt dat de federale overheid exclusief bevoegd is gebleven om de aangelegenheid van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en lokale besturen te regelen.

In dat opzicht komt het de federale wetgever toe de vereiste maatregelen te nemen om de financiering van de pensioenen van het betrokken personeel te waarborgen."

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 155/2021 van 28 oktober 2021 evenzo gememoreerd dat het in zijn arrest nr. 71/2013 van 22 mei 2013

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

> "uit artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [heeft] afgeleid dat de federale overheid exclusief bevoegd is gebleven om de aangelegenheid van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en lokale besturen te regelen, zodat het de federale wetgever toekomt de vereiste maatregelen te nemen om de financiering van de pensioenen van het betrokken personeel te waarborgen. Aldus was de federale wetgever bevoegd om met de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 aan die besturen een responsabiliseringsbijdrage op te leggen die een aanvulling is op de werkgeversbijdragen inzake pensioenen."[22]

In datzelfde arrest nr. 155/2021 heeft het Grondwettelijk Hof op grond van de "algemene financiering van de gemeenten", bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, weliswaar aanvaard dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om aan de Vlaamse gemeenten een dotatie toe te kennen[23] ten belope van de helft van de door hen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen, zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011. Maar het feit dat die bevoegdheid, die op de "algemene financiering van de gemeenten" steunt,[24] wordt aanvaard, kan geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de federale

---

[22] GwH 28 oktober 2021, nr. 155/2021, B.9.2.

[23] Voorzien in de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet van 20 december 2019 'bij de begroting 2020'.

[24] Het Hof heeft het volgende geoordeeld:

"B.10. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor :

'9° de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies;

10° de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn'.

B.11.1. De gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de gemeenten, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft betrekking op de 'algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten (…) gefinancierd worden, volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht' (*Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, p. 18). Wanneer de financiering door het gewest daarentegen betrekking heeft op een specifieke opdracht die door de gemeente moet worden uitgevoerd, dan vereist artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat die opdracht betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor het gewest bevoegd is.

B.11.2. De in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, bedoelde algemene financiering maakt het gemeenten mogelijk om taken te vervullen die deel uitmaken van de lokale autonomie. In het kader van de hun krachtens die bepaling toegekende bevoegdheid hebben de gewesten de mogelijkheid om maatregelen te nemen om de structurele financiële moeilijkheden tegen te gaan die deze besturen ondervinden, bijvoorbeeld door de pensioenlasten die op hen rusten. Die bevoegdheid laat de decreetgever echter niet toe om inbreuk te maken op de bevoegdheden van de federale overheid.

B.12.1. Overeenkomstig het bestreden artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 wordt onder meer aan de Vlaamse gemeenten een dotatie toegekend ten belope van de helft van de door hen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen, zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011.

Zoals blijkt uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding, en zoals ook door de Vlaamse Regering voor het Hof wordt aangevoerd, heeft de decreetgever beslist de gemeenten financieel te ondersteunen, omdat de responsabiliseringsbijdragen die zij dienen te betalen in het kader van de federale pensioenregeling, de gemeentelijke financiën dermate bezwaren, dat de gemeenten niet langer in staat zijn om hun taken als lokale besturen waar te nemen. Aldus begrepen beogen de bestreden bepalingen op algemene wijze de budgettaire situatie van de gemeenten te verbeteren en de normale werking van de ondergeschikte besturen en de lokale autonomie te vrijwaren, wat behoort tot de bevoegdheid van de gewesten zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

overheid om, ter waarborging van de financiering van de pensioenen van het personeel in kwestie, de nodige maatregelen te nemen, waaronder een dotatie ter gedeeltelijke financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en lokale besturen, dat krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onder haar principiële bevoegdheid ressorteert.

De in arrest nr. 155/2021 bestreden dotatie en de ontworpen dotatie worden bijgevolg verleend op basis van onderscheiden, exclusieve bevoegdheden, en verschillen onderling trouwens qua vorm, doelstelling en begunstigden.[25]

Daaruit volgt dat de bevoegdheid van de federale wetgever om het Gesolidariseerde pensioenfonds via een dotatie te financieren, aangetoond is.

---

B.12.2. De omstandigheid dat voor de vaststelling van het bedrag dat aan elke gemeente toekomt rekening wordt gehouden met de omvang van de responsabiliseringsbijdrage die de gemeente verschuldigd is op grond van de wet van 24 oktober 2011, betekent niet dat het gaat om een financiering van een bijzondere taak of opdracht die betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of dat, meer in het algemeen, inbreuk wordt gemaakt op de in B.9 vermelde bevoegdheid van de federale overheid om de aangelegenheid van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en lokale besturen te regelen.

De bestreden bepalingen ontslaan de gemeenten niet van de verplichtingen die hun door de wet van 24 oktober 2011 worden opgelegd met betrekking tot de financiering van de pensioenen voor het vastbenoemd personeel. Evenmin doen die bepalingen afbreuk aan het beleid dat de federale wetgever met de responsabiliseringsbijdrage nastreeft, zijnde de werkgevers de financiële gevolgen van hun keuze inzake de benoeming van hun personeel te laten dragen. De gemeenten blijven overigens vrij om de bestemming van de toegekende financiële middelen te kiezen.

B.12.3. De bij de bestreden bepalingen toegekende dotatie moet aldus worden beschouwd als een bijkomende algemene financiering, naast de algemene financiering die gebeurt via het Gemeentefonds en andere algemene werkingssubsidies, die past in het kader van de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die dotatie doet geen afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de ondergeschikte besturen zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980."

[25] Zo heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 155/2021 de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet van 20 december 2019 vernietigd omdat ze niet voorzagen in een dotatie aan de gemeenten en de OCMW's - die niet aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en lokale besturen - voor de pensioenlasten die deze voor het vastbenoemde personeel dienen te dragen. Voor die vernietiging steunde het Hof op de volgende motieven:

"B.19. De dotatie waarin de bestreden bepalingen voorzien en die bij wege van algemene financiering wordt toegekend, beoogt de structurele financiële moeilijkheden tegen te gaan die de gemeenten en de OCMW's ondervinden door de pensioenlasten die op hen rusten. Door a priori van die dotatie de besturen uit te sluiten die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds, hanteert de decreetgever een criterium van onderscheid dat niet relevant is in het licht van dat doel. Ook die besturen moeten immers instaan voor de financiering van de pensioenen van hun vastbenoemd personeel, en zij kunnen zich daarbij evengoed in een situatie bevinden waarin de loonmassa dermate laag is ten opzichte van de pensioenlasten, dat zulks leidt tot structurele financiële moeilijkheden.

B.20. De bestreden bepalingen schenden bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet in een dotatie voorzien die, wegens de pensioenlasten van hun vastbenoemd personeel, wordt toegekend aan de gemeenten en de OCMW's die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds (…)."

Daarentegen heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 113/2020 van 31 augustus 2020 geoordeeld dat een gedeeltelijke financiering, door de federale overheid, van de responsabiliseringsbijdrage geen "onevenredige gevolgen [heeft] voor de lokale besturen die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten" (B.66) aangezien "[d]e omstandigheid dat de bij de bestreden bepaling ingevoerde financiële stimulans voorbehouden is aan uitsluitend de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten gemeenten die een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen, (…) pertinent [is] in het licht van die doelstellingen" (B.65).

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

Artikel 55

1. Naar luid van de inleidende zin treedt titel 4 in werking "op de dag volgend op de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*", behoudens de in die bepaling gestelde uitzonderingen.

Naar aanleiding van het verzoek die inwerkingtreding te verantwoorden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

> "De afwijking ten opzichte van de normale regels van inwerkingtreding is voornamelijk ingegeven vanuit de wil om artikel 53 van het wetsontwerp, dat voorziet in een wijziging van de bevoegde rechtsmacht m.b.t. betwistingen over de responsabiliseringsbijdrage, zo snel mogelijk uitwerking te laten krijgen."

Rekening houdende met die verantwoording moet artikel 55 aldus gewijzigd worden dat die inwerkingtreding "op de dag volgend op de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*" enkel voor artikel 53 geldt.

2. Artikel 55, eerste streepje, bepaalt dat artikel 52 "in werking treedt op 1 januari 2024".

Op de vraag of het, ingeval het voorontwerp van wet na 1 januari 2024 wordt bekendgemaakt, nog steeds de bedoeling is dat artikel 52 met terugwerkende kracht uitwerking heeft op 1 januari 2024, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Neen, ingeval van niet-publicatie van het wetsontwerp vóór 1 januari 2024, zal artikel 52 niet (volledig) met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast. Dit geldt in het bijzonder voor de berekening van de maandelijkse voorschotten (termijnen) op de responsabiliseringsbijdrage die overeenkomstig het – bij artikel 52, 2° gewijzigde – artikel 21, §4 van de wet van 24 oktober 2011 geen rekening meer zullen houden met de toegepaste korting of verhoging. Omwille van de rechtszekerheid kan de berekeningswijze van de voorschotten slechts worden aangepast na de publicatie van de wet.
>
> Daarentegen zal artikel 52, 1° van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van artikel 21, §3 van de wet van 24 oktober 2011, de facto reeds vanaf 1 januari 2024 uitwerking hebben, zelfs indien het wetsontwerp niet vóór 1 januari 2024 gepubliceerd is, daar de in deze laatste bepaling voorziene einddatum bij een in voorbereiding zijnde koninklijk besluit wordt vastgesteld op 31 december 2023.
>
> Hetzelfde geldt voor artikel 52, 3° van het ontwerp dat een louter formele aanpassing behelst."

Uit het voorgaande volgt dat artikel 55, eerste streepje, in voorkomend geval moet worden gewijzigd indien het voorontwerp na 1 januari 2024 wordt bekendgemaakt.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

TITEL 5. - WIJZIGING VAN DE BEPALINGEN INZAKE DE PEREQUATIE VAN DE RUST- EN OVERLEVINGSPENSIOENEN VAN HET PERSONEEL VAN DE OPENBARE SECTOR

Artikel 57

Naar aanleiding van een vraag over de datum van 30 juni 2008 die wordt vermeld in artikel 11, § 2, derde lid, van de wet van 9 juli 1969 'tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector', gewijzigd bij artikel 57, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

"Artikel 14 van de wet van 9 juli 1969 verduidelijkt dat, voor het vaststellen van de globale bezoldiging voor de eerste perequatie "per korf" (op 1-1-2009), bij de aanvang van de eerste referteperiode (op 1-1-2007) uitsluitend rekening mocht worden gehouden met bezoldigingsregelingen die van kracht waren op 1 januari 2007 en die uiterlijk op 30 juni 2008 bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad of behoorlijk werden bekrachtigd door de bevoegde overheid en bij aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs ter kennis werden gebracht van de (toen nog) PDOS.

Deze werkwijze moest de PDOS toelaten om de eerste perequatie "per korf" van 1 januari 2009 voor te bereiden: de te verwerken informatie moest op een bepaalde datum (voor 1-1-2009) kunnen afgesloten worden en men heeft toen gekozen voor een termijn van 6 maanden, waardoor de datum van 30 juni 2008 werd weerhouden.

Een mogelijkheid waarmee de huidige tekst van dat artikel 14, tweede lid, geen rekening houdt, is echter dat een weddebijslag wel op 1 januari 2007 van kracht kan zijn op grond van een uiterlijk op 30 juni 2008 gepubliceerd weddestatuut, maar op 1 januari 2007 nog niet opgenomen was in de lijst van de voor de berekening van het pensioen aanneembare weddebijslagen (bepaald in art. 8, § 2, van de algemene wet van 21-7-1844). M.a.w. de bijslag werd op 1-1-2007 wel al betaald, maar telde toen nog niet mee voor de berekening van het pensioen (waardoor hij ook niet meetelt voor de perequaties).

Om een herziening van de perequaties uit het verleden te vermijden wordt artikel 14, tweede lid van de wet van 9 juli 1969 aangevuld met een bepaling waardoor de bedoelde weddebijslagen niet alleen moeten bestaan op 1 januari 2007 en gepubliceerd moeten zijn op 30 juni 2008, maar waardoor ook de bepaling waarmee de weddebijslag aanneembaar werd voor het pensioen uiterlijk op 30 juni 2008 moet gepubliceerd zijn.

Overeenkomstig artikel 11, §2, eerste lid van de wet van 9 juli 1969 worden de uitgestelde pensioenen en overlevingspensioenen die ingaan na 31 december 2006 vastgesteld op grond van de bezoldigingsregeling die van kracht was op 1 januari 2007 indien het ambt vóór die datum werd neergelegd. Het nominaal bedrag van het aldus vastgestelde pensioen wordt verhoogd met de perequatieverhogingen die werden toegepast tussen 1 januari 2007 en de ingangsdatum van het pensioen.

Om te bepalen welke bezoldigingsregeling (voor het berekenen van het pensioenbedrag) van kracht is op 1 januari 2007, mag overeenkomstig het derde lid van dat artikel 11, § 2 uitsluitend rekening gehouden worden met bezoldigingsregelingen die uiterlijk op 30 juni 2008 bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad of behoorlijk werden bekrachtigd door de bevoegde overheid en bij aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs ter kennis werden gebracht van de (toen nog) PDOS.

Ook in dit artikel 11, § 2, derde lid, werd geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een weddebijslag wel op 1 januari 2007 van kracht kan zijn op grond van een uiterlijk op 30 juni 2008 gepubliceerd weddestatuut, maar op 1 januari 2007 nog niet

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

opgenomen was in de lijst van de voor de berekening van het pensioen aanneembare weddebijslagen (bepaald in art. 8, § 2, van de algemene wet van 21-7-1844).

De toepassing van het huidige artikel 11, § 2 zou in dat geval tot gevolg hebben dat met deze weddebijslag rekening moet worden gehouden om de in het eerste lid van die paragraaf bedoelde pensioenen te herzien met opname van de weddebijslag, terwijl de impact van het opnemen van die weddebijslag in de lijst van de voor het pensioen in aanmerking te nemen bijslagen ook reeds tot uiting zal komen in de perequatie die volgt op de referteperiode waarin het besluit gepubliceerd werd waarmee deze weddebijslag aanneembaar wordt voor het pensioen. Hierdoor zou, voor de gepensioneerden wier pensioen herzien zou worden met opname van de betreffende weddebijslag, een "dubbel" pensioenvoordeel ontstaan."

Van die uitleg wordt akte genomen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 63.

Artikel 62

Op de vraag wanneer het drempelbedrag, bedoeld in het ontworpen artikel 12, § 11, tweede lid, van de wet van 9 juli 1969, zou worden vastgesteld, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"Indien de globale perequatiekost hoger is dan 0,60% zal de FPD voor elke korf in overschrijding het drempelbedrag bepalen op het ogenblik van de berekening van de perequatie die uitgevoerd zal worden op het einde van het tweede jaar van de referentieperiode."

Het is raadzaam die precisering in het dispositief van het voorontwerp op te nemen.

Artikel 67

Op een vraag over de keuze van de datum van 10 juli 2023 heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"Dit is datum waarop de KERN van de federale regering een akkoord heeft bereikt over de pensioenhervorming die uitgewerkt is in voorliggend wetsontwerp. Het is deze datum die weerhouden is als uiterste datum voor de afsluiting van de loonakkoorden die buiten beschouwing zullen blijven bij de eerste toepassing van het nieuwe perequatiemechanisme (in het bijzonder het beperkingsmechanisme) op 1 januari 2025."

Van die uitleg wordt akte genomen.

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡

TITEL 6. - BIJDRAGEVOET VAN DE BIJZONDERE BIJDRAGE VOOR DE AANVULLENDE PENSIOENEN

Over deze titel hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME

‡LW-BFBYMDDAH-HEHBIUQ‡