



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.099/1/V
van 8 september 2025

avis 78.099/1/V
du 8 septembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot
wijziging van de artikelen 26 en 34 van
het koninklijk besluit van
21 december 1967 tot vaststelling van
het algemeen reglement betreffende het
rust- en overlevingspensioen voor
werknemers, met betrekking tot
aangepast werk na een arbeidsongeval
of een beroepsziekte'

un projet d'arrêté royal 'modifiant les
articles 26 et 34 de l'arrêté royal du
21 décembre 1967 portant règlement
général du régime de pension de
retraite et de survie des travailleurs
salariés, en ce qui concerne le travail
adapté après un accident du travail ou
une maladie professionnelle'

Op 28 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 26 en 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, met betrekking tot aangepast werk na een arbeidsongeval of een beroepsziekte’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2025.

*

Le 28 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 11 septembre 2025^{**}, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 26 et 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en ce qui concerne le travail adapté après un accident du travail ou une maladie professionnelle’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 2 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wijzigt het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, wat betreft de berekening van het rustpensioen en het bepalen van de pensioenloopbaan van slachtoffers van een arbeidsongeval of een beroepsziekte.

Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 1967, dat de lijst bevat van gevallen waarin, met het oog op de berekening van het rustpensioen, een dagelijks forfaitair loon in de plaats wordt gesteld van het werkelijk loon van de werknemer, wanneer dit laatste minder gunstig is. Aan deze lijst wordt het geval toegevoegd van een werknemer die, tijdens een periode van tijdelijke arbeidsongeschiktheid ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, een beroepsarbeid uitoefent met de toestemming van de arts.

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 34, § 2, 3., van ditzelfde koninklijk besluit, dat de voorwaarden bevat waaronder een periode gedurende welke de betrokkene een arbeidsongeschiktheidsuitkering geniet krachtens de arbeidsongevallen- of beroepsziektewetgeving gelijkgesteld wordt met een arbeidsperiode voor het bepalen van de pensioenloopbaan. Enerzijds wordt de drempel, dat de arbeidsongeschiktheid ten minste 66% dient te bedragen, opgeheven. Anderzijds wordt de gelijkstelling beperkt tot periodes waarvoor de betrokkene geen aanspraak maakt op een pensioen in een ander pensioenstelsel.

Artikel 3 van het ontwerp bevat een overgangsmaatregel. Artikel 4 bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025.

2. Zoals aangegeven in de aanhef, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 8 en 15, 5°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’. Deze artikelen machtigen de Koning om de periodes te bepalen welke gelijkgesteld worden met arbeidsperioden en om de personen te bepalen voor wie, bij vaststelling van het pensioen, rekening mag worden gehouden met een forfaitair loon dat gunstiger is dan het werkelijke loon.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. Artikel 2 van het ontwerp heeft, in tegenstelling tot artikel 1, geen betrekking op periodes waarin de betrokkene aangepast werk verricht na een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Het strekt bijgevolg tot aanbeveling om het opschrift aan te passen zodat het voldoende de lading dekt, bijvoorbeeld door de woorden “met betrekking tot aangepast werk na een arbeidsongeval of een beroepsziekte” te vervangen door de woorden “met betrekking tot slachtoffers van een arbeidsongeval of een beroepsziekte”.

Aanhef

4. In de aanhef wordt vermeld dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting dateert van 11 juli 2025. Uit het dossier blijkt evenwel dat de Minister van Begroting op 11 juli 2025 geweigerd heeft zijn akkoord te verlenen. Uit artikel 32, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ en artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ volgt dat het in laatste instantie aan de Ministerraad toekomt om zich uit te spreken over de budgettaire implicaties van een ter goedkeuring voorgelegde regeling. Indien de minister zijn akkoord niet verleent, verhindert niets de Ministerraad er alsnog zelf mee in te stemmen. Wel dienen, in dat geval, de weigering van akkoordbevinding en het besluit van de Ministerraad om hieraan voorbij te gaan uitdrukkelijk vermeld te worden in de aanhef van het ontwerp.¹

Artikel 4

5.1. Artikel 4 van het ontwerp verleent aan het te nemen besluit terugwerkende kracht tot 1 januari 2025.

5.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

5.3. Er kan aangenomen worden dat de ontworpen regeling in het algemeen een gunstig effect heeft voor de betrokken personen en dat de retroactiviteit bijgevolg aanvaardbaar is. Dit geldt evenwel niet voor artikel 2 van het ontwerp in zoverre het ertoe strekt het dubbel tellen van periodes over de pensioenstelsels heen te vermijden. Hierover ondervraagd, antwoordt de gemachtigde als volgt:

“Voor een zeer beperkt aantal gevallen is het mogelijk (maar niet zeker) dat er een zeer beperkte achteruitgang kan zijn op vlak van het pensioenbedrag dat hen voor een zeer beperkte periode in de tijd vanaf 1 januari 2025 tot en met de publicatie van het ontwerpbesluit (voor de periodes voor 1 januari 2025 gelden immers de oude regels) toegekend kan worden.

Bovendien heeft het voorzien van deze zeer beperkte retroactiviteit een positief effect voor een veel grotere groep van (toekomstig) gepensioneerden.

De retroactiviteit is bovendien verantwoord door het feit dat het gaat om afwijking op de algemene principes in de pensioenreglementering van de werknemers en een ongewenst neveneffect dat (gelet op de verruiming van de toegang tot de gelijkstelling door

¹ Zie met name *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-4-7, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

het voorliggend besluit voor perioden vanaf 1 januari 2025) op dezelfde datum als voor de invoering van deze verruiming rechtgezet wordt.”

Het feit dat de ontworpen wijziging ertoe strekt om een ongewenst neveneffect tegen te gaan en het feit dat de retroactiviteit van de regeling in zijn geheel een positief effect heeft op een veel grotere groep van personen, nemen echter niet weg dat, zoals de gemachtigde aangeeft, een beperkte groep personen hierdoor benadeeld zou kunnen worden. De retroactiviteit van artikel 2 van het ontwerp is bijgevolg niet aanvaardbaar.

5.4. Niets staat er echter aan in de weg dat de inwerkingtreding van de opheffing van de drempel van arbeidsongeschiktheid van ten minste 66% losgekoppeld zou worden van de inwerkingtreding van het niet-dubbel tellen van periodes over pensioenstelsels heen. Hiertoe zou artikel 2 van het ontwerp opgesplitst kunnen worden in twee punten: artikel 2, 1°, dat voorziet in de opheffing van het huidige vijfde lid van artikel 34, § 2, 3., van het te wijzigen besluit (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025), en artikel 2, 2°, dat voorziet in de aanvulling van artikel 34, § 2, 3°, van het te wijzigen besluit met een nieuw lid dat voorziet in het niet-dubbel tellen van periodes (met een afwijkende datum van inwerkingtreding, zonder terugwerkende kracht).

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' en ce qui concerne le calcul de la pension de retraite et la détermination de la carrière de pension des victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

L'article 1^{er} du projet modifie l'article 26, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui contient la liste des cas dans lesquels, en vue du calcul de la pension de retraite, la rémunération forfaitaire journalière se substitue à la rémunération réelle du travailleur, si celle-ci est moins favorable. À cette liste est ajouté le cas du travailleur qui, au cours d'une période d'incapacité de travail temporaire résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, exerce une activité professionnelle avec l'autorisation du médecin.

L'article 2 du projet modifie l'article 34, § 2, 3., de ce même arrêté royal, qui énumère les conditions auxquelles une période au cours de laquelle l'intéressé bénéficie d'une indemnité d'incapacité de travail en vertu de la législation sur les accidents du travail ou relative aux maladies professionnelles est assimilée à une période de travail pour déterminer la carrière de pension. D'une part, le seuil consistant à ce que l'incapacité de travail atteigne 66% au moins est abrogé. D'autre part, l'assimilation est limitée aux périodes pour lesquelles l'intéressé ne prétend pas à une pension dans un autre régime de pension.

L'article 3 du projet contient une mesure transitoire. L'article 4 dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets au 1^{er} janvier 2025.

2. Ainsi qu'il est indiqué dans le préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 8 et 15, 5°, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'. Ces articles habilitent le Roi à déterminer les périodes assimilées aux périodes d'activité ainsi que les personnes pour lesquelles il peut être tenu compte, pour la fixation de la pension, d'une rémunération forfaitaire plus favorable que la rémunération réelle.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

3. Contrairement à l'article 1^{er}, l'article 2 du projet ne porte pas sur des périodes au cours desquelles l'intéressé effectue un travail adapté après un accident du travail ou une maladie professionnelle. Il est dès lors recommandé d'adapter l'intitulé du projet afin qu'il en traduise suffisamment la portée, par exemple en remplaçant les mots « en ce qui concerne le travail adapté après un accident du travail ou une maladie professionnelle » par les mots « en ce qui concerne les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ».

Préambule

4. Il est mentionné dans le préambule que l'accord du Ministre du Budget date du 11 juillet 2025. Il ressort toutefois du dossier que le Ministre du Budget a refusé le 11 juillet 2025 de donner son accord. Il résulte de l'article 32, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' et de l'article 11 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion' qu'il appartient en dernier ressort au Conseil des ministres de se prononcer sur les incidences budgétaires de mesures soumises pour approbation. Si le ministre ne donne pas son accord, rien n'empêche le Conseil des ministres de le donner lui-même. Or, dans ce cas, le refus d'accord du Ministre du Budget et la délibération du Conseil des ministres permettant de passer outre à ce refus doivent être mentionnés expressément dans le préambule du projet ¹.

Article 4

5.1. L'article 4 du projet confère à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2025.

5.2. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

5.3. On peut considérer que d'une manière générale le dispositif en projet a un effet favorable pour les personnes concernées et que la rétroactivité est dès lors admissible. Cette observation ne vaut toutefois pas pour l'article 2 du projet dans la mesure où il entend éviter la double comptabilisation de périodes entre les différents régimes de pension. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

« Voor een zeer beperkt aantal gevallen is het mogelijk (maar niet zeker) dat er een zeer beperkte achteruitgang kan zijn op vlak van het pensioenbedrag dat hen voor een zeer beperkte periode in de tijd vanaf 1 januari 2025 tot en met de publicatie van het ontwerpbesluit (voor de perioden voor 1 januari 2025 gelden immers de oude regels) toegekend kan worden.

Bovendien heeft het voorzien van deze zeer beperkte retroactiviteit een positief effect voor een veel grotere groep van (toekomstig) gepensioneerden.

De retroactiviteit is bovendien verantwoord door het feit dat het gaat om afwijking op de algemene principes in de pensioenreglementering van de werknemers en een ongewenst neveneffect dat (gelet op de verruiming van de toegang tot de gelijkstelling door het voorliggend besluit voor perioden vanaf 1 januari 2025) op dezelfde datum als voor de invoering van deze verruiming rechtgezet ».

¹ Voir notamment *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 3-4-7, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Le fait que la modification en projet vise à contrer un effet secondaire indésirable et le fait que la rétroactivité du dispositif a, dans son ensemble, un effet positif sur un groupe bien plus important de personnes, n'empêchent pas que, comme l'indique le délégué, un groupe restreint de personnes soit susceptible d'ainsi être lésé. La rétroactivité de l'article 2 du projet ne peut dès lors être admise.

5.4. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'entrée en vigueur de l'abrogation du seuil d'incapacité de travail d'au moins 66% soit dissociée de l'entrée en vigueur de la non-double comptabilisation des périodes entre les régimes de pension. Pour ce faire, l'article 2 du projet pourrait être scindé en deux points : l'article 2, 1°, qui abroge l'alinéa 5 actuel de l'article 34, § 2, 3., de l'arrêté à modifier (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2025), et l'article 2, 2°, qui complète l'article 34, § 2, 3°, de l'arrêté à modifier par un nouvel alinéa prévoyant de ne pas comptabiliser doublement les périodes (avec une date d'entrée en vigueur dérogatoire, sans effet rétroactif).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS