



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.582/16
van 31 december 2025

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van de
artikelen 24*bis* en 34 van het
koninklijk besluit van
21 december 1967 tot
vaststelling van het algemeen
reglement betreffende het rust-
en overlevingspensioen voor
werknemers’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.582/16
du 31 décembre 2025

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant les articles 24*bis*
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’

Op 1 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 24*bis* en 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 december 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, 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 31 december 2025.

*

Le 1^{er} décembre 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, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant les articles 24*bis* 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’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 16 décembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assessesurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur.

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 31 décembre 2025.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van de regels rond het fictieve loon dat voor bepaalde inactiviteitsperioden, die gelijkgesteld kunnen worden met perioden van tewerkstelling, in aanmerking genomen wordt voor de berekening van het pensioenbedrag van werknemers.

Daartoe wordt het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ gewijzigd. De ontworpen wijzigingen houden in dat de perioden van onvrijwillige werkloosheid, brugpensioen of onder het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) en loopbaanonderbreking eindloopbaan (landingsbanen) met ingang vanaf 1 februari 2025 nog slechts ten belope van een beperkt fictief loon¹ in aanmerking genomen zullen worden voor de pensioenberekening.² Teneinde de rechten te garanderen van personen die zich op 31 januari 2025 reeds in een bepaalde situatie bevonden of bepaalde kwetsbare groepen te beschermen, voorziet het ontwerp in overgangsmaatregelen en uitzonderingen op de beperking van het fictief loon.

De ontworpen regeling is in beginsel van toepassing op “de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2027 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2026 ingegaan zijn”. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2027, met uitzondering van enkele bepalingen die in werking treden op 1 maart 2026.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

3. Het ontwerp van besluit vormt een element van een ruimer geheel van aangenomen of aangekondigde maatregelen op het vlak van de hervorming van de pensioenen. Ook reeds doorgevoerde hervormingen op het vlak van de werkloosheidsreglementering vertonen een verband met de ontworpen regeling.³ In het raam van deze adviesaanvraag kan de afdeling Wetgeving de beoogde hervormingen niet in hun geheel onderzoeken of beoordelen. Ze kan zich enkel uitspreken over de maatregelen in het ontwerp. Dit belet niet dat, teneinde te oordelen of de maatregelen in het licht van de hogere regels, en met name van de in artikel 23 van de Grondwet

¹ Het referteloon dat als basis dient om het minimumrecht per loopbaanjaar te berekenen.

² Thans wordt voor die gelijkgestelde perioden het pensioen berekend op basis van het normaal fictief loon.

³ Zie adv.RvS 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 18 juli 2025, waarin erop wordt gewezen dat het beperken van het recht op werkloosheid in de tijd gevolgen heeft voor de opbouw van pensioenrechten, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1, 389.

vervatte *standstill*-verplichting, toelaatbaar zijn, in beginsel rekening moet worden met het geheel van elementen die de hervorming van de pensioenen uitmaken.

Algemene opmerkingen

Artikel 23 van de Grondwet – *standstill*-verplichting

4. Luidens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht om een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, daartoe de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale zekerheid (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet), waarvan de regeling van het recht op een pensioen een belangrijk onderdeel vormt.⁴

Die grondwetsbepaling bevat inzake het recht op sociale zekerheid 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. Die *standstill*-verplichting kan evenwel 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

5. Bijgevolg dient te worden nagegaan of er een aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden en, zo ja, of er voor die aanzienlijke vermindering een redelijke verantwoording bestaat. Hierover ondervraagd, verklaart de gemachtigde het volgende:

“Er kan op dit vlak aangegeven worden dat o.i. de voorliggende maatregel geen aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zal inhouden en dat - zelfs wanneer men van mening zou zijn dat deze maatregel een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zou inhouden - deze vermindering gerechtvaardigd wordt door zeer sterke overwegingen verband houdend met het algemeen belang.

Allereerst is het zo dat het voorliggend besluit louter de berekeningsmodaliteiten verbonden aan deze gelijkgestelde perioden wijzigt en niet raakt niet aan de gelijkstelling van deze inactiviteitsperioden met perioden van tewerkstelling.

Daarnaast dient benadrukt te worden dat de maatregelen in voorliggend besluit deel uitmaken van een globale en coherente hervorming die onder meer als doel heeft om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen en het herstel van het begrotingstraject van de Belgische Staat met het oog op het behoud en herstel van het pensioen als intergenerationeel sociaal contract mogelijk te maken en ook als doel heeft om de band

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

⁵ Bijvoorbeeld GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3 en B.5.5.

tussen het pensioen en de effectieve arbeidsprestaties te versterken en de effectieve arbeidsprestaties bij de berekening van het pensioen meer te waarderen.

De gelijkstelling van bepaalde inactiviteitsperioden ten belope van een beperkt fictief loon is één van de instrumenten die het mogelijk maken deze doelstellingen te bereiken. De overheid moet haar beleid immers kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Zo komt het de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog het versterken van de duurzaamheid en betaalbaarheid van de rust- en overlevingspensioenen.

Bij de invoering van deze maatregel werd bovendien voorzien in de nodige uitzonderingen, sociale correcties en overgangsmaatregelen. Deze zijn bedoeld om de bestaande rechten te garanderen en bepaalde kwetsbare groepen te ontzien. Hierbij werd rekening gehouden met het sociaal overleg, met name met het advies 2.455 van de Nationale Arbeidsraad van 15 juli 2025.

Deze doelstellingen zijn legitiem en dienen het algemeen belang en worden zo ook uiteengezet in het verslag aan de Koning bij het voorliggend besluit.”

6. Het verslag aan de Koning bij het ontwerp van besluit en de door de gemachtigde gegeven toelichting verschaffen duidelijkheid over het nagestreefde legitieme doel. De gegeven verantwoording biedt evenwel weinig inzicht over de concrete impact van de ontworpen maatregelen op pensioenrechten van de betrokken rechthebbenden. Mede in het licht hiervan is het voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet mogelijk om de in het verslag aan de Koning en de door de gemachtigde gegeven verantwoording op sluitende wijze op haar deugdelijkheid in het licht van artikel 23 van de Grondwet te beoordelen, aangezien zij geen kennis heeft van alle feiten en elementen die in dat verband relevant kunnen zijn.

Het verdient aanbeveling de in het verslag aan de Koning gegeven verantwoording aan te vullen met voldoende concrete en precieze gegevens, die toelaten om te beoordelen of de maatregelen een aanzienlijke achteruitgang kunnen inhouden en of de regering, bij het nastreven van het legitieme doel, voldoende rekening heeft gehouden met de redelijkheid en de evenredigheid van de ontworpen maatregelen.

Gelijkheidsbeginsel

7. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van onder meer de aard van de gelijkgestelde activiteit, het ogenblik waarop de gelijkgestelde activiteiten werden uitgeoefend en het ogenblik waarop het pensioen ingaat.

8. Een dergelijk verschil in behandeling dient telkens verantwoord te kunnen worden in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals die zijn vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen

van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

9. De stellers van het ontwerp zullen erover moeten waken dat voor elk van de ingevoerde verschillende behandeling van categorieën van gepensioneerden, een afdoende verantwoording voorhanden is. Hierover ondervraagd, verklaart de gemachtigde het volgende:

“Zoals aangegeven in het verslag aan de Koning bij voorliggend besluit kan voor wat betreft de keuze voor de datum van 1 februari 2025, er aangegeven worden dat de datum van 31 januari 2025 de datum is van het Federaal Regeerakkoord 2025-2029. Men mag beschouwen dat, sinds deze datum en gezien de publiciteit rond de maatregelen hernomen in dit Federaal Regeerakkoord, de aankomende maatregelen (die pas toegepast zullen worden op rustpensioenen met ingangsdatum ten vroegste op 1 januari 2027) voldoende gekend zijn door de bevolking en dat deze datum als ijkpunt beschouwd mag worden voor de invoering van de maatregelen hernomen in het regeerakkoord.

Er werd echter in de nodige overgangsmaatregelen en uitzonderingen op de beperking van het fictief loon voor deze gelijkgestelde perioden voorzien.

Deze zijn allereerst bedoeld om de rechten te garanderen van personen die zich voorafgaand aan of op de datum van Federaal Regeerakkoord 2025-2029 reeds in een bepaalde situatie bevonden.

Daarnaast zijn deze bedoeld voor personen die behoren tot een categorie waarvoor de beperking van het fictief loon, gelet op hun bijzondere situatie, niet als wenselijk gezien wordt.

Voor perioden van tijdelijke werkloosheid wordt zo een uitzondering voorzien voor occasionele perioden waarin de werknemer nog steeds door een arbeidsovereenkomst verbonden is maar waarvan de uitvoering tijdelijk geheel of gedeeltelijk geschorst is op initiatief van de werkgever en die dus duidelijk te onderscheiden valt gewone werkloosheidsperioden.

Hetzelfde kan gezegd worden voor de occasionele werkloosheidsperioden voor havenarbeiders, erkende zeevissers, vislossers en -sorteerders, aangezien het hier gaat om personen die zich, gezien de specifieke arbeidsorganisatie in de sectoren waarin zij zijn tewerkgesteld (havenarbeid, visserij), immers de facto in een situatie bevinden vergelijkbaar met deze van tijdelijke werkloosheid, hetgeen binnen de werkloosheidsreglementering eveneens aanleiding geeft tot een bijzondere regeling met andere behandeling dan die voor andere volledig werklozen.

Voor de kunstwerkers tot slot wordt dit gerechtvaardigd door de onzekere tewerkstellingssituatie voor kunstwerkers die zich kenmerkt door de afwisseling tussen betaalde en niet betaalde perioden, korte termijncontracten of contracten met een taakloon, onzichtbaar werk en een diversiteit aan werkgevers hetgeen binnen de werkloosheidsreglementering eveneens aanleiding geeft tot een bijzondere regeling met andere behandeling dan die voor andere volledig werklozen.

Er moet bovendien benadrukt worden dat ook voor andere luiken van de lopende pensioenhervorming er voor de occasionele werkloosheid van bovenstaande categorieën van werklozen een afwijkende behandeling voorzien zal worden ten opzichte van gewone werkloosheid teneinde een coherente werkwijze voor wat betreft deze personen te bekomen.

Met deze uitzonderingen en overgangsmaatregelen wordt bovendien tegemoetgekomen aan een vraag van de sociale partners.”

10. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om het ontwerp vanuit dit oogpunt te beoordelen, mede omdat de voorliggende regeling slechts een onderdeel vormt van een ruimer en in de tijd gespreid pakket van maatregelen op het vlak van de aanpassing van de pensioenen, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met de voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context moet worden beoordeeld. Ook hier verdient het alleszins aanbeveling om het verslag aan de Koning dat bij het ontworpen besluit is gevoegd aan te vullen met een voldoende concrete verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

11. Aangezien geen regelgevingsimpactanalyse werd uitgevoerd, en dit in dit geval ook niet verplicht is, moet het zesde lid van de aanhef worden weggelaten.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les règles relatives au salaire fictif qui, pour certaines périodes d'inactivité pouvant être assimilées à des périodes d'activité, est pris en compte pour le calcul du montant de la pension des travailleurs salariés.

À cet effet, le projet modifie l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'. Les modifications en projet emportent que les périodes de chômage involontaire, de prépension ou sous le régime du chômage avec complément d'entreprise (ci-après : RCC) et de l'interruption de carrière en fin de carrière (emplois de fin de carrière) ne seront plus prises en compte pour le calcul des pensions qu'à concurrence d'un salaire fictif limité ¹ à partir du 1^{er} février 2025 ². Afin de garantir les droits des personnes qui se trouvaient déjà dans une situation donnée au 31 janvier 2025 ou de protéger certains groupes vulnérables, le projet prévoit des mesures transitoires et des exceptions à la limitation du salaire fictif.

Le dispositif en projet s'applique en principe aux « pensions qui prennent effectivement cours pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2027, à l'exception des pensions de survie calculées sur la base de pensions de retraite ayant effectivement pris cours pour la première fois au plus tard le 1^{er} décembre 2026 ». L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027, à l'exception de quelques dispositions qui entrent en vigueur le 1^{er} mars 2026.

2. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

3. Le projet d'arrêté constitue un élément d'un ensemble plus vaste de mesures adoptées ou annoncées en matière de réforme des pensions. Des réformes déjà mises en œuvre en matière de réglementation du chômage présentent également un lien avec le dispositif en projet ³. Dans le cadre de la demande d'avis à l'examen, la section de législation n'est pas en mesure d'examiner ni d'apprécier les réformes envisagées dans leur ensemble. Elle ne peut s'exprimer que sur les mesures du projet. Il n'en demeure pas moins que pour apprécier si les mesures sont admissibles à la lumière des normes supérieures, et notamment de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, il faut en principe tenir compte de l'ensemble des éléments qui constituent la réforme des pensions.

¹ Le salaire de référence qui sert de base au calcul du droit minimum par année de carrière.

² Actuellement, pour ces périodes assimilées, la pension est calculée sur la base du salaire fictif normal.

³ Voir l'avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, qui relève que la limitation dans le temps du droit au chômage a des effets sur la constitution des droits à la pension, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1, p. 389.

Observations générales

Article 23 de la Constitution – obligation de *standstill*

4. Selon l'article 23, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et à cette fin, la loi, le décret ou l'ordonnance garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale (article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution), dont la réglementation du droit à une pension constitue un aspect important ⁴.

Cette disposition de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable. Cette obligation de *standstill* ne peut cependant pas 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.

5. Il faut par conséquent examiner s'il y a une diminution sensible du niveau de protection offert par la législation applicable et, dans l'affirmative, s'il existe pour cette diminution sensible une justification raisonnable. Interrogé à ce sujet, le délégué déclare ce qui suit :

« Er kan op dit vlak aangegeven worden dat o.i. de voorliggende maatregel geen aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zal inhouden en dat - zelfs wanneer men van mening zou zijn dat deze maatregel een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zou inhouden - deze vermindering gerechtvaardigd wordt door zeer sterke overwegingen verband houdend met het algemeen belang.

Allereerst is het zo dat het voorliggend besluit louter de berekeningsmodaliteiten verbonden aan deze gelijkgestelde perioden wijzigt en niet raakt niet aan de gelijkstelling van deze inactiviteitsperioden met perioden van tewerkstelling.

Daarnaast dient benadrukt te worden dat de maatregelen in voorliggend besluit deel uitmaken van een globale en coherente hervorming die onder meer als doel heeft om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen en het herstel van het begrotingstraject van de Belgische Staat met het oog op het behoud en herstel van het pensioen als intergenerationeel sociaal contract mogelijk te maken en ook als doel heeft om de band tussen het pensioen en de effectieve arbeidsprestaties te versterken en de effectieve arbeidsprestaties bij de berekening van het pensioen meer te waarderen.

De gelijkstelling van bepaalde inactiviteitsperioden ten belope van een beperkt fictief loon is één van de instrumenten die het mogelijk maken deze doelstellingen te bereiken. De overheid moet haar beleid immers kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Zo komt het de wetgever toe te oordelen in hoeverre het

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

⁵ Par exemple, C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.3 et B.5.5.

opportuun is maatregelen te nemen met het oog het versterken van de duurzaamheid en betaalbaarheid van de rust- en overlevingspensioenen.

Bij de invoering van deze maatregel werd bovendien voorzien in de nodige uitzonderingen, sociale correcties en overgangsmaatregelen. Deze zijn bedoeld om de bestaande rechten te garanderen en bepaalde kwetsbare groepen te ontzien. Hierbij werd rekening gehouden met het sociaal overleg, met name met het advies 2.455 van de Nationale Arbeidsraad van 15 juli 2025.

Deze doelstellingen zijn legitiem en dienen het algemeen belang en worden zo ook uiteengezet in het verslag aan de Koning bij het voorliggend besluit ».

6. Le rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté et les explications fournies par le délégué apportent des éclaircissements sur l'objectif légitime poursuivi. La justification fournie ne permet cependant pas de cerner l'impact concret des mesures en projet sur les droits à la pension des bénéficiaires concernés. Eu égard notamment à ce qui précède, il n'est pas possible pour le Conseil d'État, section de législation, d'apprécier d'une manière décisive, à la lumière de l'article 23 de la Constitution, la validité de la justification figurant dans le rapport au Roi et donnée par le délégué, dès lors qu'il n'a pas connaissance de tous les faits et éléments pouvant être pertinents à cet effet.

Il est recommandé de compléter la justification donnée dans le rapport au Roi par des éléments suffisamment concrets et précis permettant d'apprécier si les mesures peuvent marquer un recul significatif et si, dans la poursuite de son objectif légitime, le gouvernement a tenu compte à suffisance du caractère raisonnable et proportionné des mesures en projet.

Principe d'égalité

7. Le projet comporte diverses dispositions qui opèrent une distinction entre des catégories de pensionnés sur la base notamment de la nature de l'activité assimilée, du moment où les activités assimilées ont été exercées et du moment où la pension prend cours.

8. Une telle différence de traitement doit chaque fois pouvoir se justifier à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

9. Les auteurs du projet devront veiller à ce que l'instauration de chaque différence de traitement de catégories de pensionnés puisse être adéquatement justifiée. Interrogé à ce sujet, le délégué déclare ce qui suit :

« Zoals aangegeven in het verslag aan de Koning bij voorliggend besluit kan voor wat betreft de keuze voor de datum van 1 februari 2025, er aangegeven worden dat de datum

van 31 januari 2025 de datum is van het Federaal Regeerakkoord 2025-2029. Men mag beschouwen dat, sinds deze datum en gezien de publiciteit rond de maatregelen hernomen in dit Federaal Regeerakkoord, de aankomende maatregelen (die pas toegepast zullen worden op rustpensioenen met ingangsdatum ten vroegste op 1 januari 2027) voldoende gekend zijn door de bevolking en dat deze datum als ijkpunt beschouwd mag worden voor de invoering van de maatregelen hernomen in het regeerakkoord.

Er werd echter in de nodige overgangsmaatregelen en uitzonderingen op de beperking van het fictief loon voor deze gelijkgestelde perioden voorzien.

Deze zijn allereerst bedoeld om de rechten te garanderen van personen die zich voorafgaand aan of op de datum van Federaal Regeerakkoord 2025-2029 reeds in een bepaalde situatie bevonden.

Daarnaast zijn deze bedoeld voor personen die behoren tot een categorie waarvoor de beperking van het fictief loon, gelet op hun bijzondere situatie, niet als wenselijk gezien wordt.

Voor perioden van tijdelijke werkloosheid wordt zo een uitzondering voorzien voor occasionele perioden waarin de werknemer nog steeds door een arbeidsovereenkomst verbonden is maar waarvan de uitvoering tijdelijk geheel of gedeeltelijk geschorst is op initiatief van de werkgever en die dus duidelijk te onderscheiden valt gewone werkloosheidsperioden.

Hetzelfde kan gezegd worden voor de occasionele werkloosheidsperioden voor havenarbeiders, erkende zeevissers, vislossers en -sorteerders, aangezien het hier gaat om personen die zich, gezien de specifieke arbeidsorganisatie in de sectoren waarin zij zijn tewerkgesteld (havenarbeid, visserij), immers de facto in een situatie bevinden vergelijkbaar met deze van tijdelijke werkloosheid, hetgeen binnen de werkloosheidsreglementering eveneens aanleiding geeft tot een bijzondere regeling met andere behandeling dan die voor andere volledig werklozen.

Voor de kunstwerkers tot slot wordt dit gerechtvaardigd door de onzekere tewerkstellingssituatie voor kunstwerkers die zich kenmerkt door de afwisseling tussen betaalde en niet betaalde perioden, korte termijncontracten of contracten met een taakloon, onzichtbaar werk en een diversiteit aan werkgevers hetgeen binnen de werkloosheidsreglementering eveneens aanleiding geeft tot een bijzondere regeling met andere behandeling dan die voor andere volledig werklozen.

Er moet bovendien benadrukt worden dat ook voor andere luiken van de lopende pensioenhervorming er voor de occasionele werkloosheid van bovenstaande categorieën van werklozen een afwijkende behandeling voorzien zal worden ten opzichte van gewone werkloosheid teneinde een coherente werkwijze voor wat betreft deze personen te bekomen.

Met deze uitzonderingen en overgangsmaatregelen wordt bovendien tegemoetgekomen aan een vraag van de sociale partners ».

10. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de suffisamment d'éléments concrets pour apprécier le projet sous cet angle, dès lors notamment que le régime à l'examen ne constitue qu'un élément d'un ensemble plus large de mesures étalées dans le temps en matière d'adaptation des pensions, le projet nécessitant évidemment d'être apprécié dans un contexte plus large, en ce qui concerne sa conformité aux principes précités. Il est en l'occurrence également recommandé de compléter le rapport au Roi joint à l'arrêté en projet par une justification suffisamment concrète au regard du principe d'égalité.

Observations particulièresPréambule

11. Dès lors qu'aucune analyse d'impact de la réglementation n'a été réalisée, et qu'elle n'est pas non plus obligatoire en l'occurrence, le sixième alinéa du préambule doit être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS