



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.663/VR
du 13 février 2026

advies 78.663/VR
van 13 februari 2026

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
la réforme des pensions'

een voorontwerp van wet
'houdende de
pensioenhervorming'

Le 15 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions et la Ministre des Indépendants 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 20 janvier 2026 et le 2 février 2026. Les chambres réunies étaient composées de Bernard BLERO, président de chambre, président, Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greet VERBERCKMOES et Ilse ANNÉ, greffiers.

Quentin DETIENNE, expert et professeur de droit de la sécurité sociale à l'Université de Liège, a été appelé en consultation en application de l'article 82, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur, Benjamin MEEUSEN, Pieter AERTGEERTS, auditeurs, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN et Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2026.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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*.

Op 15 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende de pensioenhervorming'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 januari 2026 en 2 februari 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter, Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greet VERBERCKMOES en Ilse ANNÉ, griffiers.

Quentin DETIENNE, deskundige en hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Universiteit Luik, is bij toepassing van artikel 82, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ter raadpleging geroepen.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, Benjamin MEEUSEN, Pieter AERTGEERTS, auditeurs, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN en Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2026.

*

* 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*.

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

*

PORTÉE

2.1. Ainsi que l'expose l'auteur de l'avant-projet, celui-ci vise à « réform[er] en profondeur les pensions », conformément à l'Accord de coalition fédérale 2025-2029 du 31 janvier 2025. Cette réforme structurelle des pensions est présentée comme indispensable, dans « le contexte économique actuel », pour assurer la viabilité financière des pensions belges et garantir un système pérenne et équitable pour les générations futures.

L'avant-projet vise également à harmoniser les régimes de pension des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires et à relever le taux d'emploi par un renforcement du lien entre les prestations de travail et la pension.

2.2. Le livre 2 vise à instaurer un système de bonus-malus dans les régimes de pension des fonctionnaires et des travailleurs salariés, le montant de la pension étant réduit en cas de prise de pension avant l'âge légal de la pension et majoré en cas de report au-delà de l'âge légal de la pension. Les pourcentages de réduction et de majoration dépendent de l'année de naissance et sont liés à une condition de travail pendant la carrière. Enfin, le livre contient quelques dispositions modificatives. Le livre 2 entre en vigueur, en grande partie, le 1^{er} janvier 2027.

2.3. Le livre 3 règle les conditions de la pension anticipée dans les régimes de pension des fonctionnaires et des travailleurs salariés. Il instaure une nouvelle possibilité d'accéder à la pension à 60 ans après une carrière d'au moins 42 années civiles, chaque année civile comprenant 234 jours de travail effectifs, liée à une condition de travail pendant la carrière. La condition de carrière pour l'ouverture du droit à la pension anticipée est harmonisée, de sorte que seules les années de carrière comptant 156 jours de travail ou jours y assimilés seront prises en considération. L'avant-projet prévoit des dispositions transitoires. Le livre 3 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

2.4. Le livre 4 introduit dans tous les régimes de pension une condition de travail uniforme qui vaut pour la nouvelle possibilité en projet de prendre une pension anticipée et pour la réduction ou la majoration du montant de la pension lors de l'octroi de celle-ci avant ou après l'âge légal. Il détermine quels jours et trimestres sont pris en compte, en ce compris les jours de maladie ou d'invalidité. Enfin, il adapte également la condition de travail dans la pension minimum. Le livre 4 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

2.5. Le livre 5 modifie la base de calcul de la pension des fonctionnaires en prolongeant progressivement la période de référence des dix dernières années vers la carrière complète de

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

45 ans, avec un régime particulier pour les pensions des militaires et du personnel de HR Rail. Des mécanismes de correction protègent les pensions les plus basses. Le livre 5 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

2.6. Le livre 6 limite l'admissibilité des périodes d'aménagement de fin de carrière, d'interruption de carrière, de congés et d'autres formes d'absence qui se situent après le 31 décembre 2026. Les absences découlant des périodes d'aménagement de fin de carrière ne seront plus admissibles qu'à concurrence de 24 mois maximum. L'interruption de carrière, le congé ou d'autres formes d'absence (non rémunérée) ne seront plus admissibles ou seulement de manière limitée. Un régime particulier s'applique au congé pour motif de soins ou de formation. Enfin, le livre prévoit des mesures transitoires pour certaines personnes. Le livre 6 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

2.7. Le livre 7 supprime la péréquation des pensions en cours, sauf pour les pensions de retraite et de survie différées. Le livre 7 entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication de la loi à adopter au *Moniteur belge*.

2.8. Le livre 8 supprime la pension pour cause d'incapacité médicale. Le régime existant est maintenu pour les personnes qui bénéficient déjà d'une telle pension. Des dispositions transitoires règlent la conversion de pensions temporaires pour cause d'incapacité médicale en pensions définitives. Le livre 8 entre en vigueur, en grande partie, le 1^{er} avril 2026.

2.9. Le livre 9 instaure un tantième uniforme de 1/60^{ème} pour tous les services rendus à partir du 1^{er} janvier 2027. Le coefficient d'augmentation qui existe pour certaines catégories de personnel sera neutralisé à partir de la même date, à l'exception de quelques catégories pour lesquelles ce coefficient sera diminué progressivement. Le livre 9 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

2.10. Le livre 10 relève progressivement, à partir du 1^{er} janvier 2027, les âges de pension préférentiels pour les militaires et le personnel roulant de HR Rail. Le livre 10 entre en vigueur le 1^{er} février 2027.

2.11. Le livre 11 instaure également un système de bonus-malus pour les travailleurs indépendants. Il instaure en outre pour ces derniers une nouvelle possibilité de prendre une pension anticipée. Le livre prévoit des dispositions transitoires. Le livre 11 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Selon l'auteur de l'avant-projet, la réforme structurelle des pensions mise en œuvre dans le dispositif tend à garantir « à chacun un niveau de sécurité financière de base après la retraite », « [l]a progressivité et le respect des droits acquis » étant présentés comme les « pierres angulaires » de cette réforme structurelle.

Le dispositif en projet appelle les observations générales suivantes, relatives à l'obligation de *standstill* (I) et au principe d'égalité (II).

I. Obligation de *standstill*

a) Portée de l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution

4.1. Le droit à la pension de retraite est une composante du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ¹, de sorte que le législateur doit respecter l'obligation de *standstill* contenue dans cette disposition s'il entend réformer ce droit.

Comme le rappelle la Cour constitutionnelle,

« 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 » ².

La Cour constitutionnelle rappelle également qu'en matière socio-économique, le législateur compétent dispose certes d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés. Cette obligation de *standstill* ne peut en outre 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 dans le niveau de protection 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 ³.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit donc poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif ⁴.

4.2. Ainsi qu'il a été exposé, le dispositif en projet tend à opérer une réforme structurelle des pensions.

Dès lors que l'examen du respect de l'obligation de *standstill* s'opère au regard de l'existence d'un recul significatif dans le niveau de protection du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, et de la justification raisonnable de ce recul, cet examen suppose de pouvoir disposer de l'ensemble des éléments participant à l'élaboration de ce nouveau régime

¹ C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.15 et s.

² C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2. Dans le même sens, voir par exemple C.C., 14 novembre 2024, n° 122/2024, B.5.2, C.C., 11 décembre 2025, n° 174/2025, B.5.4.

³ C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3 et B.6.4. Concernant les pensions de retraite et de survie, la Cour constitutionnelle a également jugé qu'il appartient au législateur « d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies » et que, étant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui repose sur l'État doit « pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent » (par exemple C.C., 17 mars 2022, n° 42/2022, B.7.2 ; C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.19).

⁴ Voir l'avis 77.696/2-3-16-VR donné le 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/001, pp. 291-427, spéc. pp. 408 et suivantes, ainsi que les références citées en note 151.

et de pouvoir connaître les effets concrets de cette réforme sur la situation des différentes personnes concernées.

À cet égard, la section de législation rappelle que, dans l'exercice de sa mission consultative, elle ne peut en principe qu'effectuer un examen juridique préventif et abstrait, sur la base du dispositif en projet, sans toutefois être en mesure d'estimer de manière concrète, à fortiori individuelle, l'incidence financière réelle des mesures en projet sur l'ensemble des personnes concernées. La section de législation formule une réserve sur ce point. Il appartient en premier lieu à l'auteur de l'avant-projet d'examiner des hypothèses suffisamment diverses en la matière et d'inclure les résultats de cet examen dans la justification des mesures (voir ci-après également les observations 8.1 et 12).

4.3. Toutefois, il y a lieu de constater que les mesures de réforme structurelle des pensions prévues par le dispositif en projet s'inscrivent elles-mêmes, conformément à l'Accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025, dans la continuité d'autres mesures de réforme globale des pensions, déjà traduites dans la loi-programme du 18 juillet 2025 et la loi du 18 décembre 2025 'portant des dispositions diverses', qui ont, respectivement, établi la limitation de l'indexation de la pension légale des fonctionnaires et des carrières mixtes dépassant un certain montant, du 1^{er} juillet 2025 au 31 décembre 2029, figé le plafond prévu par l'article 40 de la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires' (le « plafond Wijninckx ») durant la même période (loi-programme du 18 juillet 2025) et supprimé le bonus de pension dans les différents régimes de pension (loi du 18 décembre 2025).

La section de législation rappelle à cet égard que, dans l'avis 77.696/2-3-16-VR donné le 11 mai 2025 à propos de premières mesures de réforme en matière de pension, qui ont été adoptées dans la loi-programme du 18 juillet 2025, elle avait observé :

« Les dispositions des titres 6 et 7 à l'examen ne constituent qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures annoncées en matière de réforme des pensions et encore à concrétiser. La section de législation, dans le cadre de la présente demande d'avis, n'est donc pas en mesure d'examiner la réforme projetée dans son ensemble, mais uniquement les mesures contenues dans l'avant-projet. Il va de soi que lorsqu'elle sera saisie des autres éléments annoncés de la réforme, la section de législation tiendra compte des mesures déjà concrétisées pour apprécier globalement l'admissibilité des mesures supplémentaires au regard des règles supérieures et notamment de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution »⁵.

À l'égard d'autres mesures relevant de la réforme des pensions, la section de législation a formulé la même observation⁶.

4.4. Il découle de ce qui précède que, dans le cadre de l'examen du présent dispositif, la section de législation tiendra compte des mesures déjà concrétisées, en ce qui concerne la réforme

⁵ Avis 77.696/2-3-16-VR, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/001, pp. 291-427.

⁶ Voir l'avis 77.699/2-3-4-16-VR donné le 17 juin 2025 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2025 'portant des dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 963/1); l'avis 78.582/16 donné le 31 décembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 janvier 2026 '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', observation 3.

structurelle des pensions, dans la loi-programme du 18 juillet 2025 et dans la loi du 18 décembre 2025, pour apprécier globalement ⁷ l'admissibilité des mesures en projet au regard de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

b) Examen global du recul induit par les mesures prévues par l'avant-projet au regard de l'obligation de *standstill*

5.1. Dans l'exposé général, l'auteur de l'avant-projet soutient que les mesures envisagées sont, prises dans leur globalité, nécessaires et sont, là où elles impliquent un recul du degré de protection, raisonnablement justifiées « par l'intérêt général qui est en jeu ».

En ce qui concerne l'obligation de *standstill*, l'exposé général contient une évaluation des mesures envisagées par l'avant-projet de loi à la lumière de cette obligation et précise que la réforme des pensions est justifiée par les motifs d'intérêt général suivants :

- Un premier objectif de « viabilité du système de pension et de redressement de la trajectoire budgétaire de l'État belge en vue de préserver et de rétablir la pension comme contrat social intergénérationnel » ;
- Un deuxième objectif d'« harmonisation des systèmes de pensions (fonctionnaires, salariés, indépendants) » ;
- Un troisième objectif de « relèvement du taux d'emploi par un renforcement du lien entre les prestations de travail et la constitution des droits à la pension ».

5.2. S'il n'est pas contestable que chacun de ces objectifs, poursuivis en l'espèce, est légitime au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁸, l'examen du respect de l'obligation de *standstill* requiert une justification raisonnable du recul significatif dans la protection du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution au regard de l'objectif poursuivi en l'espèce, ce qui suppose d'établir un rapport raisonnable de proportionnalité entre ce recul significatif et le ou les objectifs poursuivis.

Cette appréciation suppose dès lors d'examiner si et dans quelle mesure les mesures en projet emportent un recul significatif dans la protection du droit à la pension.

6. Les mesures envisagées par la réforme des pensions à l'examen, outre les mesures déjà prévues dans la loi-programme du 18 juillet 2025 et dans la loi du 18 décembre 2025, sont distinguées en fonction de leur objet dans les livres 2 à 11 de l'avant-projet et sont présentées comme suit dans l'exposé général :

« Concrètement, le présent projet de loi prévoit les mesures suivantes :

- l'extinction des âges préférentiels de départ à la retraite pour les militaires et le personnel roulant de HR Rail ;

⁷ Dans le même sens, la section du contentieux administratif, dans son arrêt n° 243.760 du 20 février 2019, a jugé qu'afin de vérifier la compatibilité avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, l'impact cumulé de plusieurs mesures pouvait être pris en compte afin d'évaluer le caractère significatif de la régression.

⁸ Voir par exemple C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.20-B.22 ; C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.11.2.2 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.32 ; C.C., 30 mai 2024, n° 60/2024, B.6.

- l'allongement de la période du traitement de référence pour le calcul de la pension des fonctionnaires ;
- la suppression des tantièmes préférentiels et des coefficients de majoration ;
- la modification de l'admissibilité pour la pension des fonctionnaires des périodes de congé, de disponibilité, d'interruption de carrière et d'autres formes d'absence ;
- la suppression de la péréquation pour les pensions en cours dans le régime de pension des fonctionnaires ;
- l'harmonisation dans les trois régimes de la condition de carrière pour l'anticipation ;
- l'introduction dans les trois régimes d'une nouvelle possibilité supplémentaire de départ à la retraite anticipée pour une longue carrière effectivement travaillée à partir de 60 ans et 42 années de carrière et où chaque année de carrière compte au moins 234 jours de travail effectif ;
- l'introduction dans les trois régimes de la réduction ou de la majoration du montant de la pension lors de l'octroi avant ou après l'âge légal de la retraite ;
- la suppression de la pension pour raison d'incapacité physique ;
- l'introduction d'une condition de travail dans les trois régimes ».

Les mesures prévues dans les livres 8 et 9 doivent également être lues en parallèle avec les dispositions de l'avant-projet de loi « portant la réforme des pensions (II) », sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR.

7.1. À l'égard des différentes mesures prévues dans le dispositif de l'avant-projet à l'examen, et sans préjudice du fait que le législateur pourrait, dans le cadre de la réforme des pensions, adopter d'autres mesures, qui constitueraient un renforcement de la protection, il semble peu contestable de considérer que chacune des mesures prévues dans l'avant-projet, envisagée de manière distincte, emporte un recul dans la protection juridique du droit à la pension des personnes concernées.

7.2. Ainsi, quoique l'introduction dans les trois régimes de pension d'une nouvelle possibilité de pension anticipée (livres 3 et 11 de l'avant-projet) n'emporte en soi aucun recul, elle s'accompagne d'une harmonisation dans les trois régimes de la condition de carrière pour l'anticipation, impliquant un recul dans la protection du droit à la pension anticipée. D'une part, il s'agit de conditions plus strictes d'accès à la pension anticipée ; d'autre part, les mesures des livres 2 et 11 emportent une réduction du montant de la pension (ou « malus pension ») lorsque celle-ci est prise avant l'âge légal de la pension et conditionnent l'octroi d'une majoration du montant de la pension (ou « bonus pension ») au choix de travailler au-delà de l'âge légal de la pension. En outre, la nouvelle possibilité d'accéder à la pension anticipée et l'application du système de bonus-malus sont liées à une condition de travail (livre 4).

7.3. Le régime de pensions dans le secteur public fait quant à lui l'objet de plusieurs mesures spécifiques emportant un recul dans la protection du droit à une pension des fonctionnaires :

- a) Il en va tout d'abord ainsi s'agissant de l'allongement de la période prise en compte pour la détermination du traitement moyen de référence pour le calcul de la pension (livre 5 de l'avant-projet). En effet, les traitements servant de base à l'établissement du montant moyen pris en considération pour le calcul du montant de la pension seront pris en compte non plus sur une période de dix ans, mais de manière progressive, sur une période de référence de plus en plus large variant en fonction de l'année de naissance, pour atteindre une période de référence portant sur l'ensemble de la durée de principe (45 ans) de la carrière. Pour la majorité des personnes concernées, cela signifie un recul, dans les faits, de la protection.
- b) De même, la modification de l'admissibilité pour la pension des périodes de congé, de disponibilité, d'interruption de carrière et d'autres formes d'absence (livre 6 de l'avant-projet) a pour conséquence que les périodes assimilées à de l'activité de service sont prises en compte de manière plus stricte qu'en vertu des règles actuellement applicables.
- c) La suppression du mécanisme de péréquation (livre 7 de l'avant-projet), qui avait pour objet de garantir le maintien du bien-être des bénéficiaires de pensions en cours, en liant le montant des pensions en cours à celui des traitements des fonctionnaires actifs, emporte un recul dans les droits à la pension.
- d) S'il est, à ce stade, difficile de déterminer les effets de la suppression de la pension pour raison d'incapacité médicale (livre 8 de l'avant-projet) pour toutes les personnes concernées (voir *infra*, n° 13.5), il n'en demeure pas moins que la suppression de la pension pour incapacité médicale est susceptible de constituer un recul dans la protection des droits de certaines personnes qui, auparavant, étaient déclarées incapables au travail, mais qui ne pourront néanmoins pas bénéficier du droit à la pension parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'âge ou de travail.
- e) La suppression des tantièmes préférentiels et des coefficients de majoration (livre 9 de l'avant-projet) qui existaient auparavant dans différents régimes de pension constitue sans aucun doute un recul dans le droit à la pension des intéressés.
- f) Enfin, l'extinction progressive des âges de pension préférentiels qui existaient jusqu'ici pour les militaires et le personnel roulant de HR Rail (livre 10 de l'avant-projet) constitue, pour les agents concernés, un recul.

7.4. Il ressort des éléments qui précèdent que l'ensemble des mesures envisagées dans l'avant-projet entraînent un recul pour l'ensemble des travailleurs, qu'ils relèvent du régime des pensions du secteur public ou du secteur privé.

L'existence d'un recul découlant de chaque mesure est également confirmée dans les développements relatifs à chaque livre de l'avant-projet, qui avancent des éléments, à l'égard de chacune des mesures prises isolément, tendant à démontrer qu'elles n'entraînent pas de recul significatif au regard de l'obligation de *standstill*.

8.1. Interrogés dès lors sur la question de savoir si ce recul pourrait être qualifié de significatif, les délégués ont été invités à communiquer des données chiffrées permettant d'évaluer le recul induit par l'ensemble des mesures projetées, que ce soit pour les bénéficiaires actuels ou à venir d'une pension relevant du régime des pensions du secteur public, des travailleurs salariés ou

des indépendants, et ils ont communiqué une série de données, comprenant certaines simulations basées sur des hypothèses individuelles fictives relevant de chaque régime.

8.2. Outre le fait que, comme il a été souligné précédemment (voir *supra*, n° 4.2), la section de législation ne dispose pas des compétences techniques pour évaluer l'impact concret, en termes financiers, des mesures projetées sur l'ensemble des travailleurs, il convient de constater que, compte tenu de la multiplicité des régimes, de telles données issues de simulations ne permettent pas davantage d'évaluer autrement que de manière approximative l'ampleur de l'impact concret des mesures en projet sur le montant de la pension, selon notamment les périodes de travail prestées ou prises en compte et l'âge de prise de la pension des différents bénéficiaires.

8.3. Cependant, il peut d'ores et déjà être observé que les données communiquées révèlent clairement que les mesures envisagées par l'avant-projet, prises dans leur ensemble, entraînent une diminution du niveau de pension des travailleurs ⁹, quel que soit le régime de pension dont ils relèvent ¹⁰, et par voie de conséquence une perte de pouvoir d'achat de ces catégories de personnes.

En outre, dès lors que les différentes mesures en projet, prises individuellement, emportent un recul à l'égard de chacune des variables des conditions d'accès et des modalités de calcul de pension, dont l'âge et la prise en compte du travail presté, il serait douteux que les différentes mesures en projet, prises dans leur ensemble ¹¹, n'emportent pas un recul significatif pour l'ensemble des travailleurs des différents régimes de pension. Compte tenu de ce qui précède, cela vaut en tout état de cause pour les fonctionnaires, à l'égard desquels un certain nombre de mesures spécifiques sont prises.

Dans ce contexte, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'étayer de manière plus précise la justification raisonnable qui sous-tend les mesures projetées.

c) Justification raisonnable et incidence différenciée des mesures en projet en fonction des régimes de pension

9. S'agissant de la justification raisonnable des mesures en projet, l'exposé général ajoute :

⁹ À titre d'exemple, sur la base des simulations fournies, un fonctionnaire fédéral né en 1980 et titulaire d'un master qui prend sa pension à l'âge légal bénéficierait d'une pension de retraite 5% moins élevée sur la base du régime envisagé ; pour un membre du personnel enseignant né en 1980 et titulaire d'un master qui prend sa pension à l'âge légal, le pourcentage de réduction de sa pension s'élèverait à 6,45%. En cas de pension anticipée, le pourcentage de réduction de pension pour les deux exemples cités s'élèverait respectivement à 6 et 12,19%. Si aucune donnée n'est fournie pour cette catégorie, l'on peut supposer que la baisse du niveau de pension sera plus forte encore pour les fonctionnaires nés après 1980.

¹⁰ Sauf à travailler au-delà de l'âge légal de la pension en vue de bénéficier du bonus de pension, ce qui ne paraît cependant pas pouvoir constituer un élément permettant de justifier la proportionnalité de ce recul, voir *infra*, n° 13.3.2.

¹¹ Voir à cet égard l'arrêt n° 243.760 du 20 février 2019, dans lequel la section du contentieux administratif a jugé que « le cumul de plusieurs mesures est de nature à aboutir à un recul sensible du niveau de protection, même si chacune de celles-ci ne peut être considérée comme ayant nécessairement en elle-même un tel impact », de sorte qu'« il doit être considéré que l'arrêté attaqué entraîne de manière globale un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert, sans qu'il soit besoin d'établir le caractère sensible du recul induit par chacune des mesures adoptées par l'acte attaqué ».

« [...] l'obligation de *standstill* et l'interdiction de régression significative qui en découle n'impliquent pas de droit acquis au maintien de la norme mais uniquement un droit acquis au maintien d'un niveau de protection équivalent (C.E., arrêt n° 249.150 du 4 décembre 2020). Le législateur conserve une totale liberté quant au choix des modalités de protection du droit fondamental et il peut, par conséquent, décider de modifier la législation existante sans porter atteinte à l'obligation de *standstill*, à condition toutefois que la législation de substitution garantisse un niveau de protection équivalent ou, autrement dit, comporte des mesures compensatoires ».

Sur ce point, l'exposé général de l'avant-projet apporte en outre les éléments de proportionnalité suivants :

« 5.1.2. La réforme est raisonnablement justifiée au regard des objectifs légitimes poursuivis.

La réforme est de nature à atteindre les objectifs qu'elle poursuit. Certes, selon le dernier rapport annuel du Comité d'Étude sur le Vieillissement, le coût du vieillissement continuera d'augmenter (même en tenant compte de la présente réforme) pour atteindre 27,5% du PIB en 2070, ce qui constitue déjà un premier indicateur du caractère proportionnel de la réforme. La réforme des pensions permettra toutefois d'adoucir cette hausse, ce qui, comme nous l'avons vu ci-dessus, est tout simplement nécessaire pour garantir la viabilité financière et la pérennité du système de pension. Ainsi, d'ici 2070, l'augmentation du coût global du vieillissement diminuera de moitié et la facture supplémentaire des pensions baissera de près de 60 %, soit plus de la moitié. Les différentes mesures de pensions réduisent les coûts budgétaires de 1,6 points de pourcentage du PIB sur la période 2024-2070 (par rapport à un scénario sans ces mesures). Le taux d'emploi des 55-66 ans passera de 54,9 % en 2025 à 70,5 % en 2070. En particulier, le taux d'emploi parmi les femmes âgées 55-65 augmentera plus que celui des hommes, ce qui fait baisser l'écart du taux d'emploi entre hommes et femmes de 20 points de pourcentage en 2000 à 6 points de pourcentage vers 2070. Par ailleurs, grâce à la limitation du chômage dans le temps, le taux de chômage structurel passerait de 7 % à 5,7 %. Les dépenses liées au chômage (y compris les préretraites et les emplois de transition) diminueraient ainsi de 0,6 % du PIB entre 2025 et 2070, ce qui est considérable.

Ainsi, il ressort de données objectives, comme étayée en détail ci-dessus, que la réforme permettra d'améliorer la viabilité financière du système social et, par la même occasion, la viabilité budgétaire de la Belgique.

La réforme est soucieuse du respect de droits acquis. Elle s'accompagne aussi de mesures de nature à protéger le droit à la protection sociale dont disposent les citoyens. Le législateur est tout particulièrement attentif à ne pas pénaliser les personnes malades ainsi que les femmes, notamment en ce qui concerne le système de malus. Ceci est étayé plus en détail au niveau des mesures pertinentes. La réforme des pensions s'accompagne également de mesures transitoires, de façon à ne pas donner au recul de protection sociale un caractère disproportionné, comme exposé ci-dessous. La Cour constitutionnelle a déjà admis qu'en accordant des dérogations et mesures transitoires, le législateur avait recherché un équilibre qui n'était pas manifestement déraisonnable (C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.24.3).

Compte tenu de ce qui précède, la réforme est raisonnablement justifiée et proportionnée ».

10. Il ressort des éléments exposés en ce qui concerne le recul dans la protection du droit à la pension qu'il n'est pas contestable que les mesures en projet auront un impact différent en

fonction du régime de pension dont relèvent les personnes concernées, avec un impact nettement plus marqué pour ce qui concerne les différents régimes de pension relevant du secteur public ¹².

Outre l'examen des mesures à l'aune des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (voir *infra*, n^{os} 14 et suivants), il en découle, ainsi qu'il a été exposé précédemment, que l'ampleur du recul significatif induit, variant sensiblement en fonction des différents régimes de pension, influencera le degré d'exigence d'une justification raisonnable et de la proportionnalité des mesures en projet au regard de l'objectif poursuivi.

11.1. S'agissant tout d'abord des mesures relatives à l'accès à la pension anticipée et aux bonus et malus de pension, ainsi qu'à la condition de carrière (livres 2, 3, 4 et 11 de l'avant-projet), qui concernent l'ensemble des régimes de pension des salariés, indépendants et fonctionnaires (voir *supra*, n^o 7.2), il convient de formuler les observations suivantes.

11.2. Selon l'exposé des motifs, le système de bonus-malus (livre 2) vise une évolution « vers un système actuariellement neutre de prise de pension », avec un « accent particulier sur la responsabilité en matière d'âge de la prise de la pension ». En ce qui concerne la compatibilité avec le principe de *standstill*, on peut notamment lire ce qui suit :

« La réduction ne constitue pas une régression significative du niveau de protection garanti. En effet, la réduction prévue dans le cadre de la réforme à l'examen est associée à l'instauration d'une majoration ainsi qu'à des mesures compensatoires substantielles permettant d'assurer un niveau de protection au moins équivalent. L'application d'une réduction peut être évitée en reportant la prise de la pension au-delà de la première date possible de départ à la retraite. L'incitant financier à travailler plus longtemps conduira à un report du départ à la retraite, entraînant ainsi une augmentation du montant de celle-ci. En ce sens, la réforme proposée n'aboutit pas à une diminution sensible, mais, à terme, à une augmentation du niveau de protection offert. Le report de la prise de pension se traduit par une hausse du montant brut mensuel de la pension par rapport au montant auquel les mêmes personnes auraient eu droit sans l'application de la mesure proposée. Dans certains cas, il pourrait être constaté une réduction du montant de la pension en application de la mesure, notamment en cas de prise anticipée de pension en vertu des règles actuelles sans que la condition de travail soit remplie. Cependant, d'une part, il convient de rappeler que cette réduction est conditionnée au choix personnel de l'intéressé et, d'autre part, cette décision irait à l'encontre de l'objectif de la mesure d'encourager l'allongement de la vie active afin de relever l'âge effectif de départ à la retraite. Dès lors, il ne peut donc être question d'une régression significative. Même à supposer que l'introduction de la réduction entraîne une diminution substantielle du niveau de protection, il convient de constater qu'elle est en tout état de cause raisonnablement justifiée. La mesure proposée repose, d'une part, sur des motifs d'intérêt général et, d'autre part, elle est appropriée, nécessaire et proportionnée au regard des objectifs poursuivis ».

À ce dernier propos, il est exposé que la mesure vise à augmenter l'âge effectif de la pension et à maîtriser le coût du vieillissement. Selon l'auteur de l'avant-projet, le groupe de personnes susceptibles de subir l'incidence du malus est limité. En ce qui concerne la proportionnalité, le commentaire des articles mentionne les éléments suivants : suffisamment de périodes pertinentes sont considérées comme des périodes de travail effectif, il y a un relèvement

¹² Voir *infra*, s'agissant de l'objectif d'harmonisation des trois régimes de pension (fonctionnaires, salariés, indépendants).

progressif du pourcentage de réduction en fonction de l'année de naissance et un régime transitoire est applicable aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur de la réglementation, remplissaient déjà les conditions pour la pension anticipée ou qui avaient déjà intégré un régime de congé ou de disponibilité préalable à la pension.

11.3. Concernant la possibilité de prendre sa pension de manière anticipée, il ressort de l'exposé des motifs relatif au livre 3 de l'avant-projet que cette mesure poursuit « l'objectif politique de revaloriser les prestations de travail effectif et de mieux les prendre en compte tant pour l'ouverture du droit à la pension que pour le calcul de celle-ci », en modifiant les conditions d'accès à la pension anticipée.

Le régime actuel applicable aux travailleurs salariés et aux agents du secteur public requiert de rapporter la preuve d'avoir presté 104 jours de travail effectif sur une année tandis que l'avant-projet fixe désormais la condition selon laquelle, à partir du 1^{er} janvier 2027, seules les années de carrière contenant 156 jours seront prises en considération pour ouvrir le droit à la pension anticipée.

Le commentaire des articles justifie cette mesure au regard de l'obligation de *standstill* par les éléments suivants :

« La mesure ne constitue pas une régression significative du niveau de protection garanti. En effet, la mesure mènera à la poursuite de l'activité professionnelle grâce à un report de la date de pension la plus proche possible, entraînant ainsi une augmentation du montant de celle-ci. En ce sens, la réforme proposée n'aboutit pas à une diminution sensible, mais à une augmentation du niveau de protection offert. Selon les calculs du Comité d'Études sur le Vieillessement, la mesure mène à une amélioration du taux de remplacement et du *benefit ratio* tant pour les hommes que les femmes, et cela dans les trois régimes de pension (salariés, indépendants, fonctionnaires) (*CEV, Rapport annuel, juillet 2025*, p. 80), par rapport au montant auquel les mêmes personnes auraient eu droit sans l'application de la mesure proposée. Il n'est donc nullement question d'une régression significative.

Par ailleurs, cette mesure modifie uniquement le nombre de jours à justifier par année de carrière pour l'ouverture du droit à la pension anticipée et ne remplace en rien les conditions existantes concernant les jours qui comptent pour cela, le nombre d'années de carrière requis et les conditions d'âge pour l'ouverture du droit à la pension anticipée. Cette prise en compte des jours assimilés aura un impact bénéfique en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, et est équivalent au régime déjà connu dans le régime des travailleurs indépendants.

La mesure ne fait par ailleurs qu'harmoniser ce nombre de jours par année de carrière avec ce qui est déjà connu dans le régime de pension des travailleurs indépendants, et corriger un traitement différencié qui n'a plus lieu d'être ».

La mesure envisagée est également accompagnée de mesures transitoires permettant à des fonctionnaires ou des travailleurs salariés qui remplissent les conditions pour prendre leur pension anticipée de conserver ce droit, alors même que la pension prend cours à une date ultérieure, et ce, même si ces conditions deviennent plus strictes par la suite.

11.4. Selon l'exposé des motifs du livre 4, la condition de travail instaurée dans les trois régimes de pension respecte l'article 23 de la Constitution, arguant que la définition claire des jours de travail à prester et l'uniformisation de la règle pour tous les régimes de pensions participent à la

sécurité juridique, de sorte qu'il n'y a aucun recul du niveau de protection offert par l'introduction de cette condition uniforme.

Les délégués apportent encore les éléments de justification suivants :

« Voor wat betreft de vrijwaring van de pensioenmalus wordt er rekening gehouden met alle ziektedagen, ongeacht of ze al dan niet 30 kalenderdagen per kalenderjaar overschrijden en ongeacht of het ziektedagen zijn met behoud van de volledige bezoldiging of niet. Een persoon met veel ziektedagen wordt dus voor wat betreft de pensioenmalus en de opname van een vervroegd pensioen op grond van de bestaande regels die niet gewijzigd worden (op 60 jaar met 44 loopbaanjaren, op 61 jaar met 43 loopbaanjaren, op 63 jaar met 42 loopbaanjaren) niet nadeliger behandeld dan een persoon die weinig ziektedagen heeft in zijn loopbaan.

Het recht om een vervroegd pensioen op te nemen vanaf de leeftijd van 60 jaar op voorwaarde dat betrokkene 42 kalenderjaren kan bewijzen met minstens 234 dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde is een nieuw recht, dat los staat van de reeds bestaande rechten en voorwaarden om een vervroegd pensioen op te nemen (en die verder blijven bestaan). Gezien het gaat om een nieuw recht om het vervroegd pensioen op te nemen en de bestaande rechten blijven bestaan kan er geen sprake zijn van een schending van het *standstill*-principe ».

Ces éléments de justification sont à apprécier en lien avec l'observation n° 34.

11.5. Il ressort de ce qui précède que les mesures générales, qui s'appliquent à tous les travailleurs, sont d'ampleur mais qu'elles poursuivent des objectifs légitimes. Compte tenu des explications données dans l'exposé des motifs, la section de législation peut en outre admettre que ces mesures comprennent un certain nombre d'éléments qui contribuent à la proportionnalité de la réforme. Ces éléments ne permettent cependant pas à la section de législation de considérer, spécifiquement concernant les fonctionnaires, que le recul significatif induit repose sur une justification raisonnable. À l'égard de ces derniers, l'avant-projet à l'examen prévoit en effet des mesures additionnelles, outre les mesures déjà concrétisées dans la loi-programme du 18 juillet 2025 et dans la loi du 18 décembre 2025 (voir *supra*, n^{os} 4.3-4.4), tandis que les nouvelles initiatives qui sont annoncées en faveur du renforcement de leurs droits de pension (voir *infra*, n° 13.1) ne font pas partie de la réforme à l'examen.

12.1. S'agissant ensuite de l'ensemble des mesures visées en n° 7.3, qui concernent le seul régime des pensions du secteur public, il convient en effet de constater qu'elles s'ajoutent aux mesures qui viennent d'être évoquées et qu'elles concernent presque toutes les variables du calcul de la pension des fonctionnaires : l'allongement de la période prise en compte pour la détermination du traitement moyen de référence (livre 5), la réduction des périodes assimilées à de l'activité de service (livre 6), la suppression du mécanisme de péréquation dans les régimes de pension du secteur public (livre 7), la suppression de la pension pour raison d'incapacité médicale dans le régime des pensions du secteur public (livre 8), la suppression des tantièmes préférentiels et des coefficients de majoration (livre 9) et l'extinction progressive des âges préférentiels de pension pour les militaires et le personnel roulant de HR Rail (livre 10).

En outre, ainsi que la section de législation l'a observé dans les avis 77.696/VR et 77.699/VR (voir *supra*, n° 4.3), l'évaluation du recul induit par ces mesures, dans leur ensemble, doit prendre en compte le recul induit par les mesures de limitation de l'indexation découlant de la

loi-programme du 18 juillet 2025, ainsi que de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR, qui tendent à généraliser la suppression de l'ensemble des tantièmes préférentiels qui prévalaient pour certaines fonctions du secteur public.

12.2. Au regard de l'ampleur de l'ensemble des mesures prévues dans l'avant-projet et de leur effet cumulé avec les autres mesures concrétisées ou en projet réformant de manière aussi fondamentale le régime des pensions des fonctionnaires du secteur public, le recul induit pour les personnes relevant de ce régime de pension doit être considéré comme un recul significatif, lequel appelle par conséquent, de la part de l'auteur de l'avant-projet, la démonstration du caractère proportionné de ce recul significatif, pour cette catégorie de personnes, au regard des objectifs poursuivis.

Outre ce qui sera exposé concernant le principe d'égalité et de non-discrimination (voir *infra*, n^{os} 14 et suivants), la section de législation observe encore à cet égard que l'objectif d'harmonisation poursuivi ne suffit pas en soi à établir la justification raisonnable du recul significatif induit pour les personnes relevant du régime de pension du secteur public.

Dans l'exposé des motifs, l'auteur de l'avant-projet fournit certes pour chacune des mesures spécifiquement applicables aux fonctionnaires une justification au regard de l'article 23 de la Constitution. Néanmoins, compte tenu de ce qui précède, une justification raisonnable doit pouvoir étayer l'ensemble de la réforme, en particulier au regard de la proportionnalité des conséquences de cette réforme pour les personnes concernées, considérées individuellement. L'auteur de l'avant-projet doit pouvoir étayer solidement cette justification raisonnable, dans la mesure du possible à l'aide de projections concrètes.

13.1. À cet égard, s'agissant des mesures qui seraient susceptibles de compenser l'ampleur du recul induit pour les fonctionnaires et, partant, de participer à la proportionnalité de ce recul, la section de législation identifie à ce stade, à la lecture de l'exposé des motifs :

- La création d'un deuxième pilier de pension pour les fonctionnaires, en compensation de l'adaptation du traitement de référence et des tantièmes ;
- L'accès au bonus pension, en compensation de l'adaptation des tantièmes ;
- La compensation de la suppression du mécanisme de péréquation par l'inclusion des personnes concernées dans l'enveloppe bien-être ;
- La compensation de la suppression de la pension pour inaptitude médicale par une prise en charge équivalente dans le régime d'assurance maladie-invalidité.

Ces différents éléments appellent les observations suivantes.

13.2.1. S'agissant tout d'abord de l'accès de l'ensemble des fonctionnaires statutaires à une pension complémentaire du « deuxième pilier », il est rappelé que la constitution d'une pension complémentaire financée en capitalisation est un processus progressif, dont les effets favorables ne pourraient, à tout le moins pour un certain nombre des personnes concernées, compenser les mesures projetées impactant négativement le montant de la pension des fonctionnaires que bien ultérieurement aux effets de celles-ci, ces mesures étant appelées, pour la plupart, à sortir leurs effets dès le 1^{er} janvier 2027. L'anticipation des effets potentiels d'un tel régime de deuxième pilier

de pensions, à ce jour inexistant dans le secteur public, repose dès lors sur une prémisse qui est, à ce stade, hypothétique.

En outre, à supposer que la possibilité pour les fonctionnaires de se constituer un deuxième pilier de pension soit effectivement créée – cette mesure n'est toutefois pas prévue dans le dispositif en projet –, elle ne serait susceptible de compenser le recul significatif induit pour les fonctionnaires par l'ensemble de la réforme des pensions que si elle permettait de leur assurer, le cas échéant en combinaison avec d'autres mesures, un niveau de protection globalement équivalent, ce que la section de législation n'est pas en mesure de vérifier.

13.2.2. Par ailleurs, le financement de ce deuxième pilier de pension ne relèvera pas uniquement de l'autorité fédérale mais dépendra également de la volonté et de la capacité financière des entités fédérées à le soutenir, s'agissant des agents qui relèvent de leurs services ou de leur champ de compétences, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Invités à indiquer, en matière de pensions complémentaires visant à compenser notamment la suppression des tantièmes préférentiels, d'une part, quelle position l'auteur de l'avant-projet prévoit d'adopter à l'égard des fonctionnaires autres que les fonctionnaires fédéraux, d'autre part, s'il s'estime compétent pour la mise en place d'un second pilier de pension à l'égard de tous les fonctionnaires et, dans la négative, comment il intègre le fait que l'existence de ce mécanisme compensatoire dépend de la décision d'autres niveaux de pouvoirs dans l'appréciation de la proportionnalité de sa réforme, les délégués ont apporté les précisions suivantes :

« Afin de garantir la proportionnalité de la mesure, l'exposé des motifs prévoit toute une série de dispositifs, et donc non seulement les deux mesures compensatoires auxquelles vous référez. La proportionnalité est notamment et naturellement garantie, par la progressivité de la mesure : les tantièmes de 1/60 ne s'appliquent que pour les prestations effectuées après le 1^{er} janvier 2027, alors que pour les prestations effectuées avant le 1^{er} janvier 2027 les tantièmes préférentiels sont maintenus. Il a été expliqué dans l'exposé des motifs que c'est cette progressivité qui garantit la proportionnalité de la mesure. Cette technique du maintien de tantièmes préférentiels pour les prestations effectuées avant une date particulière est par ailleurs en parfaite continuité avec une réforme précédente des tantièmes où la date charnière concerne les prestations effectuées après le 31 décembre 2011.

Même si ce qui précède suffit largement pour garantir la proportionnalité, le Ministre des Pensions a prévu de faire calculer si, et le cas échéant quand, pour différentes catégories de fonctionnaires statutaires, compte tenu de la progressivité des réformes de pensions, un point serait atteint où leurs pensions deviennent égales aux pensions des agents contractuels, y compris les pensions complémentaires de ceux-ci. À la suite de ce calcul, des modifications de la loi sur les pensions complémentaires seront envisagées pour autoriser des pensions complémentaires pour des fonctionnaires statutaires. Il relève de la compétence des employeurs publics, au niveau fédéral, régional, local, de décider de la mise en place d'un plan de pension complémentaire pour leur personnel et de le financer ».

Il ressort de cette réponse que l'auteur de l'avant-projet justifie la proportionnalité de la réforme des pensions du secteur public par la progressivité de la mise en œuvre de cette réforme incluant la possibilité de bénéficier d'une pension complémentaire dont il ne peut

cependant pas, en termes de compétence, garantir lui-même la création pour tous les fonctionnaires visés par la réforme.

13.3.1. L'accès au bonus de pension est également présenté comme une mesure compensatoire à la suppression des tantièmes préférentiels dans la fonction publique dans l'exposé des motifs du livre 9 de l'avant-projet :

« 3. Compensation par prolongation de carrière : la suppression au niveau fédéral de la mise à la retraite d'office à l'âge légal (par modification de l'arrêté royal du 12 mai 1927) permettra aux fonctionnaires fédéraux de continuer à travailler au-delà de l'âge légal et de bénéficier du bonus de pension. Pour le secteur de l'enseignement, pour lequel le législateur fédéral n'est pas compétent, les professeurs d'université qui prolongent leur carrière pourront neutraliser l'impact de la réforme grâce au bonus de pension ».

Comme l'indique lui-même l'auteur de l'avant-projet, l'accès au bonus de pension suppose au préalable qu'il soit mis fin à la mise à la pension d'office des fonctionnaires à l'âge légal de la pension. Cette suppression ne peut toutefois être décidée par le législateur fédéral que pour les fonctionnaires fédéraux. Pour les autres fonctionnaires, elle relève de la compétence d'autres niveaux de pouvoir. Interrogés sur la question de savoir comment l'auteur de l'avant-projet intègre cette réalité dans son raisonnement sur la proportionnalité de son projet de réforme des tantièmes préférentiels, les délégués ont précisé :

« [...] le gouvernement fédéral a dans le domaine où il est compétent décidé de donner l'opportunité aux fonctionnaires fédéraux de prolonger leur carrière au-delà de l'âge légal et de bénéficier du bonus de pension. Le gouvernement fédéral n'est pas compétent en matière de dispositions statutaires pour d'autres niveaux de pouvoir, dont certains prévoient déjà dans leurs statuts la suppression de la mise à la retraite automatique des fonctionnaires à l'âge légal ».

13.3.2. Indépendamment du fait qu'il pourrait donc s'avérer que le bonus ne soit pas accessible à l'ensemble des fonctionnaires visés par la réforme, la section de législation doute que l'on puisse considérer que la proportionnalité d'une mesure susceptible d'entraîner un recul significatif du niveau de pensions du secteur public au regard de l'obligation de *standstill*, puisse être justifiée par le fait que les agents concernés atteindront un niveau de pension plus élevé en travaillant au-delà de l'âge légal de la pension, par l'octroi d'un bonus pension. En effet, le fait pour un agent de devoir prêter des années de travail supplémentaires au-delà de l'âge auquel il est en droit de prendre sa pension, afin de bénéficier d'un bonus de pension, s'apparente plutôt à un recul dans la protection de son droit à la pension et ne paraît dès lors pas pouvoir être qualifié de mesure compensant un recul significatif du niveau de pensions du secteur public.

13.4. Ainsi que l'indique l'Inspecteur des Finances, la mesure de compensation liée à la suppression du mécanisme de péréquation dans le régime de pension du secteur public « vise notamment à reprendre la péréquation en l'intégrant dans le mécanisme de l'enveloppe bien-être utilisé dans la sécurité sociale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Ceci donnera lieu à des augmentations plus réduites dans le cadre de cette enveloppe, car réparties entre un plus grand nombre de personnes, ou à une augmentation des budgets prévus dans le cadre de ladite enveloppe si la volonté est d'accorder aux personnes concernées la même augmentation ».

À défaut de données chiffrées précises, la section de législation n'est pas en mesure de déterminer si ces augmentations plus réduites dans le cadre de l'enveloppe bien-être sont à même de constituer une mesure compensatoire garantissant un niveau de protection équivalent pour les personnes concernées.

13.5. Enfin, en ce qui concerne la suppression de la pension pour raison d'incapacité médicale et la possibilité pour les fonctionnaires de bénéficier d'un montant globalement équivalent dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, les délégués apportent les éléments suivants :

« In het geval een ambtenaar wegens medische ongeschiktheid definitief met pensioen wordt gestuurd, gebeurt de pensioenberekening volgens dezelfde regels als bij een vervroegde pensionering of een pensionering op de wettelijke leeftijd. Dat betekent dat de berekening rekening houdt met de loopbaanduur. Voor jongere ambtenaren of ambtenaren met een beperkte loopbaan resulteert dit doorgaans in een zeer laag pensioenbedrag. Hierdoor komt de definitief arbeidsongeschikte ambtenaar vaak in een kwetsbare positie terecht, aangezien er na de pensionering geen verdere pensioenopbouw meer mogelijk is.

Wanneer de betrokken ambtenaar bij definitieve arbeidsongeschiktheid echter wordt ondergebracht in het stelsel van de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (ZIV), kan hij aanspraak maken op vervangingsuitkeringen binnen dit stelsel en komt hij in aanmerking voor re-integratie-trajecten en terug naar werk initiatieven. Zoals aangegeven in de algemene toelichting is het regeerakkoord een consistent geheel en wijdt de regering ook veel aandacht aan ziektepreventie en re-integratie van langdurig zieken. Dit betekent immers een hogere kans op een nieuwe tewerkstelling met een bijbehorend arbeidsinkomen en hogere pensioenopbouw in het hervormde stelsel. Om de herinschakeling in de arbeidsmarkt alle kansen te geven wordt ook voorzien in progressieve werkhervatting. Stel dat de arbeidsongeschikte ambtenaar zelfs niet deeltijds in een nieuwe job kan starten, dan vormt de ziekte-uitkering niet alleen een vervangingsinkomen dat in heel wat gevallen hoger ligt dan een vroegtijdig ziektepensioen, maar het geeft bovendien recht op een gelijkstelling van deze periodes in de pensioenopbouw. De betrokkene blijft dus pensioenrechten opbouwen gedurende de periode waarin hij vervangingsuitkeringen ontvangt. Dit versterkt de totale pensioenopbouw op langere termijn en biedt vanuit sociaal oogpunt een gunstigere bescherming dan een vroegtijdige pensionering zonder verdere opbouw van pensioenrechten.

Bij de beleidsmatige evaluatie van de levensstandaard in het huidige beleidsscenario en het hervormde scenario is het cruciaal dat de impact van de responsabilisering van de werkgever op het ziektepreventie en re-integratiebeleid bij zijn personeel mee in rekening wordt gebracht. Dankzij een alomvattende hervorming van de ziektepensioenregeling en het ziektepreventie en re-integratiebeleid, wordt de overheidswerkgever financieel geresponsabiliseerd om in te zetten op re-integratie waardoor de kans dat arbeidsongeschikte ambtenaren terug aan het werk kunnen groter is. Omdat een definitieve ambtsbeëindiging wegens ziekte ook zou leiden tot de verplichte bijdrage betaling door de werkgever in de ZIV-regeling heeft de werkgever ook belang op preventie en welzijn op het werk.

Bovenstaande toelichting toont aan dat het louter naast mekaar plaatsen van het gemiddelde uitbetaalde bedrag aan ziektepensioen en de gemiddelde ZIV-uitkering weinig leert over de effectieve impact van deze alomvattende hervorming op het inkomen waarover de betrokkene zou beschikken ».

Ces éléments gagneraient à être repris dans l'exposé des motifs et à être complétés par des éléments plus concrets étayant la proportionnalité de la mesure à l'égard des fonctionnaires qui, en raison d'une inaptitude médicale, ne seraient ni en état d'être remis, même partiellement, au travail, ni dans les conditions de l'accès à la pension.

13.6. Compte tenu de ce qui précède, la section de législation observe que l'application du régime envisagé est accompagnée de mesures compensatoires dont elle ne peut vérifier si elles sont susceptibles de contribuer à la proportionnalité du recul significatif induit par la réforme des pensions du secteur public opérée par les mesures en projet ainsi que par celles, applicables au même secteur public, découlant des mesures déjà adoptées en ce domaine par la loi-programme du 18 juillet 2025 et de l'avant-projet de loi sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR.

Il appartient par conséquent à l'auteur de l'avant-projet de justifier davantage la proportionnalité du dispositif en projet pour les personnes relevant du régime de pensions du secteur public, au regard de l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution.

II. Au regard du principe d'égalité

a) Généralités

14. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

15. En tant que les mesures qui font partie de l'avant-projet impliquent soit une différence de traitement entre des personnes qui se trouvent dans des situations comparables en ce qui concerne les mesures en projet, soit une égalité de traitement de personnes qui se trouveraient dans des situations incomparables, ces mesures doivent donc chaque fois se fonder sur des motifs objectifs et raisonnablement acceptables. Lors de l'appréciation de cette justification raisonnable, il faut tenir compte de ce qu'en matière socio-économique, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu ¹³. Il dispose à cet égard, dans les matières relatives aux pensions de retraite

¹³ C.C., 31 août 2020, n° 113/2020, B.21.1.

et de survie, d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque la réglementation concernée a fait l'objet d'une concertation sociale ¹⁴.

La section de législation rappelle, comme tel était le cas en ce qui concerne l'obligation de *standstill* (voir ci-dessus le n° 4.2), qu'elle ne dispose toutefois pas d'éléments concrets suffisants permettant d'apprécier adéquatement l'avant-projet dans son ensemble sous l'angle du principe d'égalité, notamment parce que les mesures en projet font partie d'un ensemble de mesures étalées dans le temps et parce que d'autres mesures sont encore envisagées ¹⁵.

En ce qui concerne la compatibilité de l'avant-projet avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, on observera en tout état de cause ce qui suit.

b) En ce qui concerne l'objectif d'harmonisation poursuivi

16. Ainsi qu'il est indiqué au n° 5.1, parmi trois objectifs d'intérêt général poursuivis par la réforme des pensions figure l'objectif d'une « harmonisation des systèmes de pensions (fonctionnaires, salariés, indépendants) ».

Cet objectif général d'harmonisation des trois régimes de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonction publique) est présenté comme justifiant, de manière générale, une uniformisation de plusieurs variables spécifiques du calcul des pensions relevant des trois régimes de pensions qui, jusqu'ici, étaient réglées de manière différente.

En d'autres termes, plusieurs mesures d'alignement aboutissent à traiter désormais de manière identique des catégories de personnes qui, jusqu'ici, étaient considérées comme relevant de situations essentiellement différentes, ce qui justifiait l'instauration et le maintien de différences en ce qui concerne le calcul de leurs pensions. Dans l'exposé des motifs, l'auteur de l'avant-projet fait valoir en l'occurrence qu'à propos d'un certain nombre de différences « on peut se demander si elles sont encore justifiées à l'heure actuelle » alors qu'« on ne peut en tout cas affirmer qu'elles ne peuvent être que maintenues et perpétuées ». Il est également fait mention de « privilèges injustifiés ».

C'est également sous cet angle que sont justifiées des mesures spécifiques. Ainsi, l'exposé des motifs indique à propos du livre 5 de l'avant-projet, en ce qui concerne l'adaptation du traitement de référence, que la différence existante dans le mode de calcul crée une inégalité considérable « qui ne peut plus être justifiée d'un point de vue sociétal ». Les mesures du livre 6 relatives à l'admissibilité de certaines périodes de congé, de disponibilité, d'interruption de carrière et d'autres formes d'absence sont également dictées par la volonté de mettre fin à « [un avantage] dont ne bénéficient pas les autres catégories de travailleurs ». En ce qui concerne la réforme de la péréquation dans le livre 7, on peut lire que la mesure concerne « la suppression d'un régime dérogatoire applicable à un seul régime de pension ».

¹⁴ C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.9 ; C.C., 24 octobre 2019, n° 148/2019, B.9 ; C.C., 17 mars 2022, n° 42/2022, B.7.2.

¹⁵ Ainsi, l'exposé des motifs mentionne par exemple qu'« [u]ne fois la période de référence pour le calcul de la pension des fonctionnaires allongée, la mise en place d'un deuxième pilier de pension pour les fonctionnaires sera rendue possible. Les initiatives nécessaires seront prises à cet effet au cours de l'année 2026 ».

Si le législateur dispose, en matière socio-économique, d'une marge d'appréciation quant à l'opportunité de la poursuite d'une harmonisation de régimes différents et de la manière de la concrétiser, cette harmonisation doit s'opérer dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, la suppression de mesures spécifiques qui, jusqu'ici, étaient justifiées par la différence de conception et de financement des différents régimes de pension doit pouvoir être justifiée raisonnablement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination¹⁶, sans que l'objectif d'harmonisation suffise à lui seul pour justifier le traitement identique envisagé aujourd'hui. Autrement dit : l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de donner une réponse étayée de manière adéquate et objective aux questions générales qu'il soulève en l'espèce, le cas échéant dans le contexte des différentes mesures envisagées, afin de justifier l'égalité de traitement de situations précédemment considérées comme différentes.

Ces mesures appellent en toute hypothèse également les observations suivantes.

17.1. L'avant-projet prévoit dans les livres 2 et 11 que seules les années de carrière comptant 156 jours de travail, pour les salariés et les fonctionnaires, ou deux trimestres cotisés, pour les indépendants, seront prises en compte pour la condition de carrière de 35 années permettant d'échapper au malus ou de bénéficier du bonus.

Or, les périodes de travail ne sont pas comptabilisées de la même façon dans les différents régimes. Hors périodes assimilées, la validation d'un trimestre dépend pour un indépendant de sa capacité financière à payer des cotisations sociales (d'un montant minimum de 906,14 euros par trimestre en 2025, soit de 302,04 euros par mois) tandis que, pour un salarié, la validation de 78 jours (l'équivalent d'un trimestre) dépend non de sa capacité financière mais de l'accès à un emploi soumis à cotisations sociales ordinaires pendant tout ledit trimestre, ce qui suppose notamment un accord de volonté avec un employeur.

Interrogés quant à la prise en compte de ces différences quant aux moyens de valider des périodes, les délégués ont précisé :

« De wijziging in de pensioenwetgeving beoogt een versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en de opbouw van pensioenrechten en een harmonisatie van de loopbaanvoorwaarde voor het recht op vervroegd pensioen tussen werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Deze maatregel die 104 VTE vervangt door 156 VTE in de werknemersregeling bepaalt derhalve de vroegst mogelijke opnameleeftijd van het pensioen. De maatregel zorgt ervoor dat de relatie tussen de duur van arbeidsinzet en de pensioenleeftijd gelijk wordt tussen het pensioenstelsel van werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Deze pensioenhervorming staat dus los van en raakt niet aan bestaande verschillen tussen werknemers en zelfstandigen op arbeidsrechtelijk vlak en inzake de berekening van sociale zekerheidsbijdragen ».

¹⁶ Ainsi, la section de législation a estimé qu'« [i]l appartient au législateur d'être en mesure de justifier pourquoi dorénavant des situations traitées actuellement de manière différente peuvent désormais, sans méconnaître le principe d'égalité, être traitées d'une manière identique ou analogue ». Voir notamment l'avis 50.742/1/2 donné le 20 décembre 2011 sur des amendements à un avant-projet de loi devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1952/001, pp. 16-25 et n° 1952/013, pp. 3-18 ; l'avis 50.743/3 donné le 20 décembre 2011 sur un amendement à l'avant-projet de loi devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses en matière de justice (I)', *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1953/007, pp. 3-5.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet d'établir que les salariés, les fonctionnaires et les indépendants ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes quant aux possibilités de faire valoir des périodes de travail ou, à défaut, de justifier de manière objective et raisonnable qu'ils soient traités de manière identique quant au volume de travail exigé pour valider une année de carrière.

17.2. La section de législation observe par ailleurs qu'à certaines conditions, les périodes de maladie et d'invalidité seront assimilées à des périodes de travail pour les conditions de travail permettant d'éviter une réduction du montant de la pension en cas de prise anticipée de la pension de retraite (« malus »). Ces mêmes périodes ne seront en revanche jamais assimilées à des périodes de travail pour les conditions de travail permettant de bénéficier d'une majoration de la pension en cas de poursuite de l'activité professionnelle au-delà de l'âge légal de la pension (« bonus »). Cela implique qu'une personne ayant connu, par exemple, une longue maladie ou une longue incapacité due à un accident de travail ne sera pas désavantagée par rapport à une personne n'ayant jamais souffert d'un problème de santé quant à l'imposition éventuelle d'un malus, mais qu'elle sera bien désavantagée quant à la possibilité de bénéficier d'un bonus.

Interrogés sur les éléments permettant de justifier cette différence de traitement, les délégués ont précisé :

« Bij de werkvoorwaarde voor de bonus wordt geen gelijkstelling van ziekteperiodes voorzien, omdat er in dit kader geen sprake kan zijn van een achteruitgang van de sociale bescherming. Het pensioenbedrag kan immers uitsluitend toenemen wanneer de pensioenopname wordt uitgesteld tot na de wettelijke pensioenleeftijd én wanneer aan de werkvoorwaarden is voldaan.

Dit contrasteert met de malus, waar het niet voldoen aan de werkvoorwaarden kan leiden tot een vermindering van het pensioenbedrag bij vervroegde pensionering. Hoewel de malus nooit wordt toegepast op de wettelijke pensioenleeftijd en evenmin wanneer alsnog voldoende gewerkte dagen worden bereikt, acht de federale regering het niet wenselijk dat een langdurige onvrijwillige onderbreking wegens ziekte, na het uitputten van re-integratie-inspanningen, de oorzaak zou kunnen zijn van een pensioenvermindering. Die beschermingslogica ten aanzien van een potentiële vermindering is echter niet relevant voor de bonus ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'étayer davantage les raisons pour lesquelles les travailleurs ayant connu des périodes de maladie ou d'invalidité sont traités de manière différente des travailleurs qui n'ont pas connu de telles périodes en ce qui concerne les conditions de carrière ouvrant l'accès au bonus de pension.

Il est par ailleurs renvoyé à l'observation particulière formulée sous l'article 24 (voir *infra*, n° 36).

17.3. En ce qui concerne, ensuite, les mesures du livre 3 concernant les conditions d'accès à la pension anticipée en fonction d'un nombre de jours de travail effectif, porté de 104 jours à 156 jours pour les travailleurs salariés et les fonctionnaires, il est constaté que, si la mesure « modifie uniquement le nombre de jours à justifier » en opérant un alignement généralisé sur les conditions imposées aux travailleurs indépendants, elle a toutefois pour conséquence que, pour pouvoir en bénéficier, les personnes relevant du régime des pensions des travailleurs salariés et

celles relevant du régime des pensions du secteur public devront justifier de 52 jours supplémentaires de travail effectif par année de carrière.

La seule référence dans l'exposé des motifs au fait que cette mesure « contribue ainsi à atténuer des traitements différenciés qui n'ont plus lieu d'être », sans autre élément justifiant, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la nécessité de traiter aujourd'hui de manière identique des situations qui jusqu'ici étaient traitées de manière différente, ne permet pas de justifier la proportionnalité de cette mesure pour les catégories de bénéficiaires concernés par cette mesure.

L'auteur de l'avant-projet devra par conséquent, pour les catégories concernées par cette condition d'accès à la pension anticipée, être en mesure de pouvoir étayer la proportionnalité de cette mesure davantage que par une justification générale fondée sur un objectif d'harmonisation.

18. En ce qui concerne la suppression des tantièmes préférentiels dont bénéficiaient jusqu'ici certaines catégories de fonctionnaires et la généralisation du tantième 1/60^{ème} dans le secteur public, l'exposé des motifs relatif au livre 9 de l'avant-projet justifie notamment la proportionnalité de la réforme comme suit :

« Continuité avec les réformes précédentes : cette mesure prolonge la logique de la loi du 28 décembre 2011 et prévoit des mesures transitoires similaires, déjà validées par la Cour constitutionnelle (C.C., 16 mai 2013, n° 67/2013), qui avait jugé que l'alignement des tantièmes plus favorables sur le régime commun de la fonction publique n'était pas discriminatoire. Depuis 2011, les catégories concernées ont été sensibilisées à une suppression progressive des tantièmes préférentiels. Cette réforme s'opère dans la continuité des réformes précédentes et en conformité avec les recommandations récurrentes d'organisations internationales comme l'OCDE ».

La section de la législation n'aperçoit pas en quoi le fait que les mesures envisagées procèderaient d'une continuité avec les réformes précédentes ayant limité les régimes de tantièmes les plus favorables en les portant à un régime de tantièmes d'1/48^{ème}, constitue, maintenant, une justification raisonnable adéquate au regard de l'alignement indifférencié sur le tantième d'1/60^{ème} pour le calcul de l'ensemble des pensions des régimes du secteur public.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure d'étayer l'objectif d'harmonisation poursuivi et de justifier raisonnablement que les motifs ayant prévalu à l'instauration de ces tantièmes préférentiels – le plus souvent en raison de la pénibilité de la fonction ou de l'accès tardif à la fonction ¹⁷ – ne justifient plus le maintien d'un régime différencié entre des catégories de personnes qui étaient jusqu'ici considérées, au regard du bénéfice du tantième pour le calcul de leur pension, comme se trouvant dans des situations essentiellement différentes.

Il est par ailleurs renvoyé aux observations particulières formulées sous les articles 130 à 131 (voir *infra*, n^{os} 60 à 62).

¹⁷ Voir le rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, « Tantièmes préférentiels dans les pensions des fonctionnaires », Bruxelles, avril 2023, pp. 14-15.

c) Au regard de la différence de traitement entre les femmes et les hommes

19.1. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 'relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale' interdit toute forme de discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement, en particulier en ce qui concerne, notamment, le calcul des prestations.

À l'égard de cette disposition, une réglementation qui s'applique indistinctement aux travailleurs masculins et aux travailleurs féminins ne comporte pas de discrimination directement fondée sur le sexe. Il y a, en revanche, discrimination indirecte lorsque l'application d'une mesure, bien que formulée de façon neutre, désavantage dans les faits un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs d'un sexe par rapport à l'autre¹⁸. Si la réglementation désavantage particulièrement les femmes par rapport aux hommes, elle serait contraire à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE, à moins qu'elle ne soit justifiée par des facteurs objectifs et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe. Tel serait le cas si les moyens choisis répondent à un but légitime de la politique sociale et si ces moyens sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi par celle-ci et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre¹⁹.

À cet égard, l'avant-projet soulève les questions suivantes.

19.2. Les personnes ne peuvent recourir à la nouvelle possibilité de pension anticipée que si elles ont atteint l'âge de 60 ans et peuvent justifier d'une carrière d'au moins 42 années civiles, chaque année civile devant comporter au moins 234 jours (articles 16, 19, 6°, et 156 de l'avant-projet).

En outre, la réduction ou la majoration de la pension de retraite, qui est octroyée aux personnes qui prennent leur pension avant, respectivement après avoir atteint l'âge légal de la pension, dépend du fait que le bénéficiaire puisse justifier d'une carrière d'au moins 35 années civiles, chaque année civile comptant au moins 156 jours au total, et que la carrière comporte au moins 7.020 jours au total (articles 3, § 2, 4, § 2, 8 et 156 de l'avant-projet).

Le mode de calcul du nombre de jours pertinents est réglé dans le livre 4 de l'avant-projet, qui vise à insérer une condition de travail.

19.3. Il peut se déduire d'un rapport de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale que le pourcentage du travail à temps partiel est bien plus élevé chez les femmes que chez les hommes²⁰. Même si les dispositions précitées traitent

¹⁸ C.C., 30 novembre 2017, B.32.1, avec référence à la C.J., 14 avril 2015, C-527/13, *Cachaldora Fernandez*, ECLI:EU:C:2015:215, point 27 ; 22 novembre 2012, C-385/11, *Elbal Moreno*, ECLI:EU:C:2012:746, point 29 ; 20 octobre 2011, C-123/10, *Brachner*, ECLI:EU:C:2011:675, point 56. En ce qui concerne le mode de constatation d'une telle discrimination indirecte, la Cour de justice a estimé que le juge national qui dispose de données statistiques doit en apprécier la pertinence et, le cas échéant, comparer les proportions respectives de travailleurs qui sont ou qui ne sont pas affectés par la règle en cause au sein de la main-d'œuvre masculine et les mêmes proportions au sein de la main-d'œuvre féminine (C.J., 8 mai 2019, C-161/18, *Villar Láiz*, ECLI:EU:C:2019:382, points 3940).

¹⁹ C.J., 8 mai 2019, C-161/18, *Villar Láiz*, ECLI:EU:C:2019:382, points 47-48 ; voir aussi C.J., 21 janvier 2021, C-843/19, *INSS*, ECLI:EU:C:2021:55, points 38-43.

²⁰ IEFH et SPF ETCS, « L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique » (disponible sur : <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/media/documents/L%27%C3%A9cart%20salarial%20entre%20les%20femmes%20et%20les%20hommes%20en%20Belgique.pdf>).

de manière identique les hommes et les femmes en ce qui concerne les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée, il convient malgré tout de vérifier si elles ont pour effet de traiter de manière défavorable les femmes dans la mesure où un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes serait concerné par le travail à temps partiel et, partant, pourrait remplir moins rapidement les conditions de carrière pour pouvoir accéder à la pension anticipée ou à l'exception à la réduction de la pension de retraite ²¹. Le délégué a déclaré :

« Er moet vooreerst een onderscheid gemaakt worden tussen:

- de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen

De loopbaanvoorwaarde bepaalt het aantal loopbaanjaren dat bewezen moet worden om vanaf een bepaalde leeftijd op vervroegd pensioen te kunnen gaan:

op 60 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 44 loopbaanjaren

op 61 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 43 loopbaanjaren

op 63 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 42 loopbaanjaren

- de werkvoorwaarde die wordt ingevoerd bij het bonus-malusmechanisme en de mogelijkheid om vervroegd pensioen te gaan na 42 effectief gewerkte jaren.

Het wetsontwerp verandert niets aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering, maar de definitie van een loopbaanjaar in het kader van vervroegde pensionering wordt wel geharmoniseerd met het zelfstandigenstelsel, waar een loopbaanjaar wordt bereikt na 2 kwartalen per jaar bijdragenbetaling. In de werknemersregeling volstaan momenteel 104 dagen VTE voor een loopbaanjaar. De 104 VTE zullen vanaf 2027 vervangen worden door 156 dagen VTE. Deze maatregel kadert in het harmoniseren van stelsels en versterkt de band tussen arbeidsprestaties en opbouw van pensioenrechten.

De grens van 156 VTE in de definitie van het loopbaanjaar bij de loopbaanvoorwaarde en bij de werkvoorwaarde houdt perfect rekening met de situatie van werkenden die hebben gekozen voor zorg en deeltijds werk. In de praktijk blijkt dat dit inderdaad meer vrouwen dan mannen zijn. In de pensioenwetgeving wordt geteld in een 6 dagen-werkweek en is een jaar voltijds werk 312 werkdagen. Het is precies om deeltijdse werkenden op dezelfde manier te behandelen in de opening van het pensioenrecht als voltijds tewerkgestelden dat er werd gekozen om de definitie van een loopbaanjaar te definiëren als 156 dagen. Dit komt immers overeen met een halftijdse tewerkstelling.

Uit berekeningen van de FPD blijkt ook dat het vervangen van de 104 VTE door 156 VTE de vroegst mogelijke pensioendatum van vrouwen meer opschuift dan mannen.

Van de 45.765 personen die kozen voor vervroegd pensioen en die voldoen aan de huidige leeftijds- en loopbaanvoorwaarden zijn er 71,6% die op dezelfde leeftijd ook voldoen aan een strengere voorwaarde met 156 dagen/loopbaanjaar. De groep die niet zou voldoen aan deze strengere voorwaarde hebben we in onderstaande tabel onderverdeeld

[Oet%20des%20hommes%20en%20Belgique.%20Rapport%202025.pdf](#)). Selon Eurostat, en 2024, 37,3% des femmes occupées en Belgique travaillent à temps partiel, contre 10,6% des hommes. Seuls trois autres États membres de l'Union Européenne comptent une proportion plus importante de femmes travaillant à temps partiel (les Pays-Bas, l'Autriche et l'Allemagne). Pour la même année, mais au niveau de l'Union européenne, 29,6% des femmes travaillant à temps partiel invoquaient la prise en charge des adultes handicapés ou des enfants comme raison pour justifier leur horaire de travail, contre 8,7% des hommes travaillant à temps partiel (disponible sur: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Part-time_and_full-time_employment_statistics&action=statexp-seat&lang=fr).

²¹ Comparer avec C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.33.2.

volgens het aantal jaren van minimum 156 dagen dat ze hun pensionering moeten uitstellen om te voldoen aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden op de datum dat ze hun vervroegd pensioen opgenomen hebben, met uitzondering van het eerste loopbaanjaar waarvoor 104 dagen blijven gelden.

	Vrouwen		Mannen		Totaal	
geen	12 579	62,5%	20 207	78,8%	32 786	71,6%
1 jaar	5 365	26,7%	4 925	19,2%	10 290	22,5%
2 jaar	1 029	5,1%	385	1,5%	1 415	3,1%
3 jaar	630	3,1%	92	0,4%	723	1,6%
> 3 jaar	515	2,6%	37	0,1%	552	1,2%
Totaal	20 119		25 646		45 765	

Deze maatregel, die expliciet deeltijds arbeid die vooral bij vrouwen voorkomt erkent, draagt tegelijkertijd dus rechtstreeks bij tot het verminderen van de genderkloof inzake de pensioenleeftijd en de genderpensioenkloof. Dit verzacht dat op korte termijn, indien men geen rekening zou houden met gedragseffecten, het herintroduceren in België van een malusmechanisme een grotere impact zou hebben op het pensioenbedrag van vrouwen.

De OESO heeft in haar recent rapport *Pensions at a glance* (2025) een bijzonder hoofdstuk gewijd aan de pensioenkloof naar gender en gewezen op het belang van gelijke toekenningsvoorwaarden voor de opening van het pensioenrecht met het oog op gendergelijkheid en een grotere financiële onafhankelijkheid van de gepensioneerde vrouw: “Countries wanting to promote gender equality in the labour market and reduce the GenderPensionGap should eliminate earlier access to pensions for women” (p. 96, *Pensions at a glance*). In 2024 bedroeg de effectieve uittredeleeftijd uit de arbeidsmarkt in België voor vrouwen 60,6 tegenover 62,4 voor mannen, met andere woorden een kloof van 1,8 jaar, met een gemiddelde duur van de loopbaan van slechts 35, respectievelijk 31 jaar. De Belgisch genderkloof in de pensioenleeftijd is beduidend hoger dan het gemiddelde in de OESO van 1,1 jaar. Bovendien ligt ook de gemiddelde effectieve uittredeleeftijd hoger in de OESO: 64,7 voor mannen tegen 63,6 voor vrouwen ».

En ce qui concerne l'accès à la pension anticipée, il résulte néanmoins des chiffres fournis par le délégué que seulement 62,5 % des femmes qui ont opté pour la pension anticipée et qui remplissent les conditions actuelles satisfont également à la condition des 156 jours de travail par année de carrière, alors que 78,8 % des hommes remplissent cette condition. En outre, 26,7 % des femmes devraient reporter le départ à la pension d'une année consécutivement à la mesure envisagée (contre 19,2 % des hommes). Cette différence est plus marquée pour les situations dans lesquelles le report de la pension est plus long : 5,1 % des femmes sont confrontées à un report de deux ans (contre 1,5 % des hommes), 3,1 % des femmes à un report de trois ans (contre 0,4 % des hommes) et 2,6 % des femmes à un report de plus de trois ans (contre 0,1 % des hommes). Les femmes devront donc souvent travailler plus longtemps que les hommes pour remplir les conditions.

En ce qui concerne le système de bonus-malus, le Comité d'étude sur le vieillissement est arrivé à la conclusion suivante :

« L'analyse des indicateurs sociaux ventilés par sexe met en évidence des disparités importantes. Dans le régime des travailleurs salariés, les femmes sont ainsi près de deux fois plus affectées par la mesure que les hommes. En 2070, le benefit ratio diminue de 2,3% pour les hommes contre 4,1% pour les femmes. Ces dernières remplissent en effet moins

souvent que les hommes la condition de travail effectif qui exonère de l'application du malus.

Dans le régime des indépendants, la quasi-totalité des individus sont exonérés de l'application d'un malus en raison d'une passé professionnel suffisant. Quant au bonus, il est attribué plus fréquemment aux hommes qui remplissent plus souvent les conditions d'attribution requises. La mesure affecte donc plus les hommes que les femmes.

Dans le régime des fonctionnaires, l'effet du bonus est prédominant pour les hommes, tandis que, pour les femmes, l'effet du malus est plus important.

Ainsi, cette mesure contribue à accentuer l'écart de pension entre les femmes et les hommes dans les trois régimes de pension »²².

19.4. Dès lors que l'application des mesures désavantage dans les faits un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs d'un sexe par rapport à l'autre, se pose la question de leur justification au regard de la directive 97/7/CEE. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« De algemene toelichting stelt uitdrukkelijk: De pensioenhervorming heeft geen discriminerend karakter: integendeel, zij streeft naar gelijkheid en sociale rechtvaardigheid. [...] De nieuwe bepalingen worden uniform toegepast, zonder onderscheid op grond van geslacht, afkomst, gezinssituatie of enig ander criterium. Door voor alle burgers dezelfde beginselen te garanderen, draagt deze hervorming bij tot een grotere solidariteit tussen de generaties en tot een grotere samenhang in de toegang tot pensioenrechten, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor een aanpassing aan de huidige realiteit van de arbeidsmarkt. [...]

De hervorming streeft er ook naar om de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op het gebied van pensioenen te verminderen. Door meer waarde te hechten aan de effectief gewerkte jaren, door periodes van zorg en familiaal verlof volledig te erkennen en door deeltijdse loopbanen te beschermen, sluit de hervorming aan bij de maatschappelijke evolutie naar een toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

De maatschappelijke evolutie naar een toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kon reeds worden vastgesteld door de sociale partners in de NAR die zich in 2023 bogen over de pensioenproblematiek in ons land. Ze stelden in hun rapport (Pensioenverslag - factuele elementen 130, maart 2023, p. 87) dat de kloof inzake werkzaamheidsgraad tussen man en vrouw aanzienlijk kleiner werd tussen 2008 en 2020. Concreet, terwijl in 2008 20% van de 60-jarige vrouwen werkte tegen 40% van de 60-jarige mannen, zien we dat in 2020 55% van de 60-jarige vrouwen werkte en 61% van de mannen. De genderkloof inzake werkgelegenheid daalde dus reeds aanzienlijk in de afgelopen jaren, in het bijzonder bij de 50-plussers. Dat die trend ook in de toekomst zal worden verdergezet kon worden bevestigd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Meer nog, de pensioenhervorming draagt hiertoe bij. Op basis van het rapport van juli 2025 kan de geprojecteerde stijging van de werkgelegenheidsgraad bij 55-65-jarigen (SCvV, juli 2025, Figuur 6, p.20) worden opgesplitst volgens gender. Dit toont dat de genderkloof inzake werkgelegenheidsgraad verder zou dalen van 20 procentpunt in 2000 tot 6 procentpunt in 2070, wat betekent dat de werkgelegenheidsgraad sterker stijgt bij vrouwen dan mannen.

Aangezien het wettelijk pensioenbedrag afhangt van het aantal loopbaanjaren vertaalt de daling in de genderkloof inzake werkgelegenheid zich ook in een daling van de

²² Conseil supérieur des Finances, Comité d'Étude sur le Vieillissement, *Rapport annuel*, 2025, p. 61 (disponible sur : https://www.plan.be/sites/default/files/documents/FOR_VERG2025_13176_FR.pdf).

genderkloof voor het wettelijk pensioenbedrag. De pensioenkloof blijkt overigens grotendeels de reflectie van een loonkloof tijdens de loopbaan. [...]

Dit toont dat de dalende genderkloof bij pensioenen onlosmakelijk verbonden is met toenemende arbeidsdeelname van vrouwen over de tijd. Het is dan ook cruciaal om de dynamiek op de arbeidsmarkt en gedragseffecten mee te nemen bij de evaluatie van pensioenmaatregelen gezien het de bedoeling is dat vrouwen in staat zijn meer eigen rechten te verwerven.

Het feit dat het aandeel recent gepensioneerden met een rustpensioen aan gezinstarief continu daalt van 9,2% in 2019, 8,1% in 2020, 7,5% in 2021, 7,1% in 2022 tot 6,4% in 2023 (cijfers afkomstig van Federale Pensioendienst) bevestigt de versterking van de financiële onafhankelijkheid van de gepensioneerde vrouw en draagt bij tot een structurele vermindering van de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen. Het Pension adequacy report van de Europese Commissie uit 2024 toont dat België van alle EU-landen de laagste genderkloof heeft inzake het armoederisico bij 65-plussers: 1 procentpunt in België tegenover 8 procentpunt in het gemiddelde EU-land (p. 119).

In dat verband vormt het ingevoerde bonus-malussysteem een stimulans om de beroepsloopbaan te verlengen wat zich vertaalt in een stijging van de gemiddelde loopbaanduur en een verbetering van de opbouw van pensioenrechten. Door de koppeling tussen effectieve arbeidsprestaties en pensioenrechten te versterken, en tegelijkertijd beschermende mechanismen voor periodes van zorg en ziekte te behouden, vormt de hervorming een beslissende stap naar meer gelijkheid tussen werkenden, tussen de stelsels en tussen mannen en vrouwen. Ze garandeert iedereen een eerlijke toegang tot een menswaardig pensioen binnen een financieel houdbaar en sociaal rechtvaardig kader.

Heel wat ex-post evaluaties van pensioenhervormingen die de impliciete belasting op werk verminderen zijn beschikbaar, inclusief hun impact op de genderpensioenkloof of genderkloof inzake pensioenleeftijd. Een voorbeeld is de Noorse pensioenhervorming waar de introductie van sterke actuariële correcties (veel sterker dan wat de Belgische pensioenhervorming voorziet) tesamen met het in aanmerking nemen van periodes van zorg voor kinderen in het pensioen leidde tot een aanzienlijk kleinere genderkloof in pensioenen (Halvorsen, E., en West-Pedersen, A., 2019., 'Closing the gender gap in pensions: a microsimulation analysis of the Norwegian ndc pension system', J. Eur. Soc. Policy, 29 (1), pp. 130-143). Een ander voorbeeld betreft de introductie van een malus bij vervroegde pensionering in Duitsland wat er leidde tot een substantiële verhoging van de effectieve uittredeleeftijd van vrouwen (Engels, Geyer, Haan, 2017, 'Financial incentives and early retirement'. Labour economics 47, 216-231). Dit bevestigt dat bij de evaluatie van de genderdimensie in het pensioenbeleid men best rekening houdt met gedragseffecten op het pensioneringsgedrag. Des te meer omdat recent onderzoek aantoont dat het versterken van actuariële correcties een groter gedragseffect heeft bij vrouwen dan mannen in België (Fraikin A.-L., Joustens, A., en Lefebvre M. (2023), 'Trends in Social Security Incentives in Belgium' NBER Working Paper 31552), wat dus de pensioenkloof op termijn kan verkleinen ».

En ce qui concerne le malus pension, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« De Federale Pensioendienst heeft ook een statische raming gemaakt van de impact van de invoering van een actuariële correctie van het pensioenbedrag voor de wettelijke pensioenleeftijd in de veronderstelling dat gedragseffecten onbestaand zijn. Die berekening gebeurde ook op basis van een steekproef van 50.000 recent gepensioneerden. Uit deze analyse blijkt dat 76,8% van de betrokkenen – 87,4% van de mannen en 63,3% van de vrouwen – geen impact van de malus zou ondervinden. De expliciete doelstelling van de maatregel is uiteraard het gebrek aan stimulansen tot langer werken aan te pakken en een

gedragseffect te genereren onder de vorm van uitstel van pensionering. Wanneer we de gedragseffecten mee in rekening nemen is het pensioenbedrag hoger ten gevolge van een verlenging van de loopbaan, wat ook de beleidsdoelstelling is ».

19.5. Selon l'exposé des motifs, « [q]uand bien-même il faudrait considérer que certaines mesures pourraient, de manière indirecte et ponctuelle, impacter davantage les femmes, les auteurs de ce projet ont veillé à tenir compte de la situation des personnes qui pourraient être le plus lourdement impactées et ont inséré des dispositifs permettant de réduire cet impact ».

L'exposé des motifs avance différents éléments qui doivent limiter l'incidence sur les femmes. Il s'agit de la prise en compte de périodes de travail informel et non rémunéré et de périodes de maladie, de la protection des carrières à temps partiel et de l'alignement du régime transitoire pour le système de bonus-malus sur l'année de naissance de l'intéressé. Enfin, selon l'exposé des motifs, la réforme renforce le lien entre travail effectif et droits à pension et favorise de ce fait la participation des femmes au marché du travail.

S'il est en effet vrai que les années de carrière sont prises en compte dès qu'au moins 156 jours de travail ont été prestés, cette exigence est plus stricte que ce n'est le cas actuellement pour les travailleurs salariés et les fonctionnaires, compte tenu notamment de la constatation que cette condition n'est pas imposée comme une moyenne pour la carrière, mais comme un nombre à atteindre pour chaque année de carrière. En outre, il ressort des chiffres précités que la mesure contribuerait encore toujours à accentuer l'écart de pension entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne la prise en compte de périodes de soins et de congé familial, force est de constater qu'il s'agit de mécanismes déjà existants et que les bénéficiaires d'une pension ne s'en sont pas tous prévalu ou n'ont pas pu tous s'en prévaloir pendant la carrière²³. Le régime transitoire, en fonction de l'année de naissance, atténuera sans doute également les effets du malus pension pour les personnes les plus lourdement impactées, mais pas pour toutes.

19.6. Les considérations qui précèdent reposent sur le postulat que la mesure participera à faire converger les comportements de travail des femmes et des hommes et donc à rapprocher leurs droits à la pension : incitées à travailler davantage ou plus longtemps, les femmes auront des carrières qui ressembleront de plus en plus à celles des hommes et le malus n'aura donc plus en général un impact plus défavorable pour elles que pour eux. Cet argument tente de justifier la différence de traitement actuelle, qui ressort des données chiffrées précitées, par la réalisation à long terme d'un objectif d'égalité qui serait indirectement poursuivi mais dont il n'existe, à ce stade, aucune certitude quant à sa réalisation. Cet élément est hypothétique et ne suffit donc pas en soi à justifier les mesures envisagées aujourd'hui dans le cas où les femmes continueraient dans le futur à travailler plus souvent que les hommes à temps partiel malgré l'incitant du malus, ni à démontrer qu'il n'y a pas d'alternative permettant d'éviter que, dans les faits, les conditions établies par l'avant-projet affectent les femmes davantage que les hommes.

19.7. Ce qui précède n'exclut pas que l'auteur de l'avant-projet subordonne l'accès à la nouvelle possibilité de mise à la pension anticipée, ainsi que l'application du système de bonus-malus, à une condition de travail. Telle qu'elle est actuellement conçue, la mesure pénalise

²³ Le congé parental, par exemple, a seulement été instauré par l'arrêté royal du 29 octobre 1997 'relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle'.

dans les faits un nombre sensiblement plus élevé de femmes que d'hommes. À moins d'encore démontrer que l'objectif qui la sous-tend ne peut pas être atteint d'une autre manière, la concrétisation de la mesure doit être réexaminée.

20. À la lumière de ce qui précède, la section de législation formule d'ailleurs encore les observations suivantes. Le malus ne sera pas appliqué aux travailleurs qui remplissent une double condition de travail de 35 années comptant au moins 156 jours de travail (ou deux trimestres d'activité pour les indépendants), d'une part, et de 7.020 jours de travail (ou 90 trimestres d'activité pour les indépendants), d'autre part.

Au regard de l'objectif de « neutralité actuarielle » mis en avant, les délégués ont été interrogés sur la pertinence d'exiger que le volume total de travail à justifier sur l'ensemble de la carrière soit réparti d'une certaine façon au cours de cette dernière, ce qui revient à un traitement différencié entre des personnes ayant totalisé le même nombre de jours de travail sur leur carrière selon que ces périodes de travail se sont étalées ou non d'une certaine façon pendant la carrière (par exemple entre une personne comptabilisant 9.360 jours de travail après une carrière de 30 années travaillées à temps plein, qui ne remplit pas les conditions de travail des mesures projetées, et une personne comptabilisant le même nombre de jours de travail mais ayant travaillé 20 années à temps plein et 20 années à mi-temps, qui remplit ces conditions).

Les délégués ont précisé :

« De reden waarom het stellen van deze dubbele werkvoorwaarde pertinent is wordt geïllustreerd door het voorbeeld in de vraagstelling. Iemand die 30 jaar voltijds werkt (en dus 9.360 dagen in totaal) voldoet wél aan de werkvoorwaarde van minstens de helft van een volledige loopbaan aan 100% gewerkt (= minstens 7.020 gewerkte dagen op een totale voltijdse carrière van 14.040 gewerkte dagen over 45 jaar), maar dus niet aan de vereiste dat er in deze loopbaan ook minstens 35 jaar [zijn] waarin minstens halftijds werd gewerkt. Door deze dubbele voorwaarde wordt het gewicht van loopbaanjaren waarin minstens halftijds werd gewerkt sterker gewaardeerd, wat met name tegemoetkomt aan het loopbaanpatroon van tal van deeltijds werkende vrouwen. Indien enkel een werkvoorwaarde gesteld zou worden van het aantal gewerkte dagen over de volledige loopbaan zou het gewicht en belang van voltijdse arbeid uitvergroot worden, wat ten koste zou gaan van de impact ervan op de pensioenopbouw van de talrijk deeltijds werkende vrouwen. Het werken met deze dubbele werkvoorwaarde beoogt dus een evenwicht tussen deze twee factoren: een minimaal aantal jaren waarin minstens deeltijds werd gewerkt en een minimaal arbeidsvolume over de volledige loopbaan.

Er moet tot slot benadrukt worden dat in ook in de bestaande pensioenreglementering in bepaalde gevallen reeds dergelijke cumulatieve voorwaarden opgelegd worden, zie bijvoorbeeld het gewaarborgd minimumpensioen werknemers waar – voor de opening van het recht – niet alleen minimumloopbaanduur van 30 jaar (met elk minstens 156/208 dagen) maar ook een minimale daadwerkelijke tewerkstelling (van 3120/5000 dagen daadwerkelijke tewerkstelling of hiermee gelijkgesteld) opgelegd worden ».

Il apparait de ces précisions que la double condition de carrière s'expliquerait par le souhait de maintenir un équilibre entre travailleurs à temps plein et travailleurs à temps partiel quant à l'exposition au malus. Cet équilibre est recherché toutefois non pas en permettant plus facilement aux travailleurs à temps partiel – les femmes travaillant plus souvent à temps partiel,

ainsi qu'il a été indiqué au n° 19.3 – d'échapper à l'application du malus, mais en rendant plus difficile pour les travailleurs à temps plein de s'y soustraire. En d'autres termes, dans l'hypothèse où seule la première condition serait applicable, la situation des travailleurs à temps partiel ne serait pas améliorée quant aux possibilités d'échapper au malus, tandis que celle des travailleurs à temps plein le serait.

Dans la mesure où deux personnes qui comptabilisent chacune 7.020 jours de travail sur l'ensemble de leur carrière sont traitées différemment selon qu'elles ont travaillé à temps plein ou à temps partiel, la première étant potentiellement soumise à un malus auquel échapperait la seconde, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de démontrer que cette différence de traitement est susceptible de justification objective et raisonnable. Si l'objectif poursuivi par l'auteur de l'avant-projet est celui de la neutralité actuarielle, cette différence de traitement ne paraît pas adéquate. Si, en revanche, l'objectif poursuivi est d'inciter les travailleurs à travailler plus longtemps, la mesure en projet semble plus à même d'être qualifiée comme telle. Encore convient-il de démontrer alors qu'elle entretient un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, ce que l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'établir.

d) En ce qui concerne le régime transitoire ou son absence

21. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ²⁴ ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime ²⁵. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire ²⁶.

²⁴ C.C., 26 avril 2007, n° 71/2007, B.7.3.

²⁵ Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 18 juin 2009, n° 100/2009, B.6 ; C.C., 16 juillet 2009, n° 115/2009, B.5 ; C.C., 17 septembre 2009, n° 141/2009, B.5 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 27 janvier 2011, n° 13/2011, B.4 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2.

²⁶ Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2 ; C.C., 6 février 2020, n° 13/2020, B.5.1 ; C.C., 20 juin 2024, n° 64/2024, B.54. Voir aussi en ce sens, les avis 70.541/2 donné le 21 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2022 'modifiant, en ce qui concerne l'accréditation des praticiens de l'art dentaire, l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnées le 14 juillet 1994' et 71.615/4 donné le 29 juin 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2022 'modifiant diverses dispositions relatives aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif et abrogeant les épreuves professionnelles de la formation pour candidat officier supérieur des officiers de carrière du niveau A'. Voir également l'avis 74.434/4 donné le 4 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 2023 'portant modification (1) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles, (2) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles, (3) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale et (4) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018

Cette jurisprudence appelle les observations suivantes.

22.1. Dans l'avis 77.699/2-3-4-16-VR donné le 17 juin 2025 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 18 décembre 2025 'portant des dispositions diverses'²⁷, la section de législation a formulé les observations suivantes concernant le bonus de pension tel qu'il était inscrit dans la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations', la loi-programme du 28 juin 2013 et la loi du 25 avril 2024 'portant la réforme des pensions' :

« L'avant-projet abroge le régime existant sans prévoir concomitamment le nouveau régime de bonus de pension appelé à remplacer ce régime. Une telle situation est constitutive d'un recul qui, en l'état, apparaît significatif²⁸ et n'est pas justifié. L'appréciation de l'admissibilité de l'abrogation envisagée au regard de l'article 23 de la Constitution est en effet intrinsèquement liée à la mesure qui est annoncée en remplacement de l'actuel bonus de pension. La section de législation n'est dès lors pas en mesure d'apprécier cette admissibilité à la lumière des éléments que comporterait le nouveau régime envisagé. À cet égard, il est rappelé, comme la section de législation l'a déjà observé dans son avis 77.696/2-3-16-VR, que les dispositions visant à abroger le régime de bonus de pension actuellement en vigueur et celles, annoncées, visant à le remplacer par un nouveau régime de bonus de pension, ne constituent qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures annoncées en matière de réforme des pensions et encore à concrétiser. La section de législation, dans le cadre des demandes d'avis portant sur certains aspects de la réforme des pensions, n'est pas en mesure d'examiner cette réforme dans son ensemble, mais uniquement les mesures contenues dans les normes en projet qui ont déjà fait l'objet d'une demande d'avis. Il va de soi que lorsqu'elle sera saisie d'autres éléments annoncés de la réforme, la section de législation tiendra compte des mesures déjà concrétisées pour apprécier globalement l'admissibilité des mesures supplémentaires au regard des règles supérieures et notamment de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution ».

Il ressort du livre 2 de l'avant-projet qu'il n'est encore possible de constituer un bonus de pension que sous une forme modifiée. La majoration est uniquement appliquée lorsque la personne concernée continue de travailler après avoir atteint l'âge légal de la pension. Le système réformé diffère dès lors du système abrogé, dans lequel la période de référence prenait cours dès que le bénéficiaire de la pension entrait en considération pour une pension anticipée. De ce fait, le risque existe que les personnes qui ont constitué des droits sous le système abrogé ne puissent à nouveau constituer des droits qu'après avoir atteint l'âge légal de la pension.

22.2. La section de législation observe qu'il est porté atteinte à la confiance légitime des personnes qui étaient déjà en train de constituer un bonus de pension.

Le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Dit hoofdstuk heeft als doel om een einde te stellen aan de opbouw van de huidige pensioenbonus in de pensioenregelingen voor ambtenaren en werknemers.

relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale' et les avis 77.424/4 et 77.696/2-3-16-VR.

²⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 963/1.

²⁸ *Note de bas de page 120 de l'avis cité* : Voir à cet égard l'observation de l'Inspecteur des Finances qui constate, dans son avis du 27 mars 2025, que « les dispositions en projet visent la suppression pure et simple du bonus pension, et non son remplacement comme prévu par l'Accord de gouvernement ».

Dit hoofdstuk wijzigt daarnaast ook een aantal gemeenschappelijke bepalingen betreffende de huidige pensioenbonus in de pensioenregelingen voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen, gelet op de stopzetting van de opbouw van de pensioenbonus in deze pensioenregelingen.

Hiervoor wordt voorzien in wijzigingen aan voormelde wet van 25 april 2024 en aan artikel 7ter van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

Deze wijzigingen aan de berekenings- en toekenningsmodaliteiten van de pensioenbonus zijn noodzakelijk om de levensvatbaarheid van het pensioensysteem te waarborgen en gebeuren met respect voor de verworven rechten van diegenen die al een pensioenbonus hebben opgebouwd. Daartoe kunnen de personen die al zijn begonnen met het opbouwen van een pensioenbonus onder het regime van voormelde wet van 25 april 2024, doorgaan met het opbouwen van bonusdagen tot en met 31 december 2025 ».

Cette réponse passe outre à la constatation que le nouveau régime ne concorde pas avec le régime abrogé. Il s'agit essentiellement de deux avantages de pension différents. La réponse n'aborde pas non plus l'absence de mesure transitoire.

Dans la mesure où aucune mesure transitoire n'est prévue pour les personnes qui avaient déjà commencé à constituer des droits dans le système qui existait auparavant, et à moins que l'auteur de l'avant-projet puisse justifier cette absence de régime transitoire, le principe de confiance légitime est violé.

23. En ce qui concerne le livre 3, la réforme projetée de la condition de carrière pour la pension anticipée – pour laquelle ne seront prises en compte que les années comptant au moins 156 jours de travail ou assimilés dans le régime des fonctionnaires et celui des salariés, contre 104 jours actuellement – s'appliquera également pour les années de carrière prestées avant le 1^{er} janvier 2027. Des mesures transitoires sont prévues au bénéfice des personnes qui soit remplissent déjà les conditions pour la pension anticipée avant le 1^{er} janvier 2027, soit ont atteint l'âge de 60 ou 59 ans en 2025.

Les mesures transitoires bénéficiant à ces dernières personnes sont justifiées par le fait que celles-ci se trouvent « le plus près de la pension et [...] ont donc moins de possibilités de s'adapter à la nouvelle réglementation ».

Étant donné que la condition de carrière pour accéder à la pension anticipée est de 42 années au moins, la question se pose si et dans quelle mesure cette justification – la difficulté de s'adapter à la nouvelle réglementation – ne pourrait pas valoir également pour toute personne ayant un nombre d'années de carrière comptant moins de 156 jours dans son passé professionnel qu'il serait impossible de compenser dans le futur, étant donné son âge, par des années de carrière atteignant le nombre de jours de travail requis. Par exemple, une personne ayant travaillé à tiers-temps (soit l'équivalent de 104 jours de travail par an) pendant 10 ans et ayant atteint l'âge de 30 ans en 2025 ne sera jamais en mesure de remplir la condition de carrière de 42 années lui permettant de prendre sa pension de manière anticipée ; elle ne pourra en effet au mieux faire valoir que 37 années de carrière comptant 156 jours au moins de travail avant d'atteindre l'âge légal de la pension, à supposer qu'elle s'adapte immédiatement à la nouvelle réglementation.

Il a donc été demandé aux délégués de préciser comment l'auteur de l'avant-projet justifie cette différence de traitement entre, d'une part, les personnes ayant atteint l'âge de 60 ou 59 ans en 2025, pour lesquelles un régime transitoire est prévu, et, d'autre part, les personnes plus jeunes qui ne bénéficient pas d'un tel régime transitoire alors que vaut également à leur égard le constat selon lequel elles ont « moins de possibilité de s'adapter à la nouvelle réglementation » – voire en réalité n'en ont aucune.

Les délégués ont apporté les précisions suivantes :

« De overgangsmaatregel voor 60-plussers en 59-jarigen wordt voorzien om te vermijden dat een aantal werkenden die aan de vooravond staan van hun vervroegd pensioen door deze hervorming plotsklaps meer dan één of twee jaar langer zullen moeten werken. Voor wie nog jonger is en dus nog verder verwijderd van hun vroegst mogelijke pensioendatum is deze mogelijkheid om enkele jaren langer te werken dan hun vroegst mogelijke pensioendatum wel meer realistisch en minder ingrijpend.

Dergelijk verschil in behandeling tussen personen die vlak voor hun pensioen staan en personen die nog ver verwijderd zijn van hun pensioenleeftijd werd in het verleden eveneens toegepast.

Hierbij kan verwezen worden naar de afbouw van de aanneembaarheid voor de opening van het recht op pensioen van de studiejaren, gerealiseerd bij artikel 36*bis* 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, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 28 april 2015 houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector, dat als volgt luidt:

Art. 36*bis*. [1 De duur voortvloeiend uit de toepassing van de artikelen 33, 34, 34*quater* en 35, § 1 wordt, voor de vaststelling van het recht op het pensioen, verminderd overeenkomstig de hierna vermelde tabel :

Ingangsdatum van het pensioen	Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van 2 jaar of minder	Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van meer dan 2 jaar en minder dan 4 jaar	Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van 4 jaar of meer
van 01.01.2016 tot 31.12.2016	4 maanden	5 maanden	6 maanden
van 01.01.2017 tot 31.12.2017	8 maanden	10 maanden	12 maanden
van 01.01.2018 tot 31.12.2018	12 maanden	15 maanden	18 maanden
van 01.01.2019 tot 31.12.2019	16 maanden	20 maanden	24 maanden
van 01.01.2020 tot 31.12.2020	20 maanden	25 maanden	30 maanden
van 01.01.2021 tot 31.12.2021	24 maanden	30 maanden	36 maanden
van 01.01.2022 tot 31.12.2022	-	35 maanden	42 maanden
van 01.01.2023 tot 31.12.2023	-	36 maanden	48 maanden
van 01.01.2024 tot 31.12.2024	-	-	54 maanden

van 01.01.2025 tot 31.12.2025	-	-	60 maanden
van 01.01.2026 tot 31.12.2026	-	-	66 maanden
van 01.01.2027 tot 31.12.2027	-	-	72 maanden
van 01.01.2028 tot 31.12.2028	-	-	78 maanden
van 01.01.2029 tot 31.12.2029	-	-	84 maanden

Naast de overgangsmaatregelen voor werkenden die dicht bij hun pensioen staan, bevat het voorontwerp verschillende begeleidende maatregelen die voor iedereen van toepassing zullen zijn.

Ten eerste wordt het eerste loopbaanjaar geneutraliseerd wanneer het minstens 104 maar minder dan 156 VTE telt. Dit betekent dat voor dat eerste jaar het huidige criterium van 104 VTE behouden blijft voor de loopbaanvoorwaarde bij vervroegd pensioen.

Daarnaast komt er een reserve van vijf dagen die flexibel kan worden ingezet voor loopbaanjaren waarin net niet aan de nieuwe grens van 156 VTE wordt voldaan. In de praktijk kan iemand daarmee bijvoorbeeld één loopbaanjaar van 151 VTE aanvullen, of vijf loopbaanjaren van 155 VTE, zodat deze jaren toch meetellen voor de loopbaanvoorwaarde.

Ramingen van de Federale Pensioendienst voor de rustpensioenen die in 2022 zijn ingegaan tonen het volgende. Van de 45.765 personen die kozen voor vervroegd pensioen en voldoen aan de huidige leeftijds- en loopbaanvoorwaarden, zouden er 29.135 (63%) op dezelfde leeftijd ook voldoen aan een strengere voorwaarde van 156 dagen per loopbaanjaar. De resterende groep van 16.630 personen, die niet zou voldoen aan die strengere voorwaarde, werd in tabel 10 verder onderverdeeld volgens het aantal jaren van minstens 156 dagen dat zij tekortkomen op het moment dat zij hun vervroegd pensioen opnamen.

TAB. 10: Aantal vervroegd rustgepensioneerden (dpc 2022 met voldoende loopbaaninfo) volgens aantal jaren van min. 156 dagen dat ze zouden tekortkomen om aan de strengere voorwaarde te voldoen, opgesplitst per stelsel en per geslacht

Niss.	Pant 156 +1		Pant 156 +2		Pant 156 +3		Pant 156 +4		Pant 156 +5		Pant 156 +6		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Sal.	8.270	49,7%	1.410	8,5%	623	3,7%	238	1,4%	203	1,2%	46	0,3%	10.790	64,9%
Femme	4.257	25,6%	1.040	6,3%	575	3,5%	232	1,4%	195	1,2%	46	0,3%	6.345	38,2%
Homme	4.013	24,1%	370	2,2%	48	0,3%	6	0,0%	8	0,0%	0	0,0%	4.445	26,7%
Sal.Ind.	1.910	11,5%	380	2,3%	124	0,7%	52	0,3%	19	0,1%	6	0,0%	2.491	15,0%
Femme	637	3,8%	176	1,1%	81	0,5%	34	0,2%	14	0,1%	4	0,0%	946	5,7%
Homme	1.273	7,7%	204	1,2%	43	0,3%	18	0,1%	5	0,0%	2	0,0%	1.545	9,3%
autres mixtes	2.884	17,3%	368	2,2%	76	0,5%	14	0,1%	6	0,0%	1	0,0%	3.349	20,1%
Femme	1.331	8,0%	216	1,3%	61	0,4%	11	0,1%	5	0,0%	1	0,0%	1.625	9,8%
Homme	1.553	9,3%	152	0,9%	15	0,1%	3	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	1.724	10,4%
Total	13.064	78,6%	2.158	13,0%	823	4,9%	304	1,8%	228	1,4%	53	0,3%	16.630	100,0%

Van de werkenden die door deze maatregel niet langer aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen zouden voldoen, zou 78,6% hun loopbaan met maximaal één jaar moeten verlengen. Nog eens 13% zou dit met maximaal twee jaar moeten doen. Dankzij de neutralisatie van het eerste loopbaanjaar en de invoering van de reserve van vijf dagen wordt een groot deel van de betrokken werknemers alsnog opgevangen, waardoor zij toch op vervroegd pensioen kunnen gaan.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat deze maatregel aanzet tot langer werken, wat op zijn beurt leidt tot een hogere pensioenopbouw ».

De l'exemple chiffré donné plus haut, il ressort qu'un certain nombre de personnes, certes limité, pourraient devoir travailler plusieurs années de plus en raison d'un changement de règles auquel elles n'ont pas la possibilité de s'adapter étant donné qu'il s'applique également pour le passé.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de démontrer que la distinction entre, d'une part, les travailleurs ayant atteint l'âge de 60 ou 59 ans en 2025, pour lesquels un régime transitoire est prévu, et, d'autre part, les personnes plus jeunes qui ne bénéficient pas d'un tel régime transitoire alors qu'elles ne peuvent pas s'adapter à la nouvelle réglementation qui s'applique aux années de carrière déjà prestées, est raisonnablement justifiée.

24. En ce qui concerne le livre 5, il ressort de l'exposé des motifs que, s'agissant de la période sur la base de laquelle est retenu le traitement de référence servant à calculer le montant de pensions relevant du régime de pension du secteur public, il est procédé à un alignement progressif entre le mode de calcul des pensions du secteur public, d'une part, et des pensions du secteur privé, d'autre part, de manière à ce que l'ensemble des années de carrière soit à terme pris en compte dans tous les régimes de pension. L'auteur de l'avant-projet estime que cette approche ne porte pas atteinte à la confiance légitime des fonctionnaires concernés, compte tenu de sa progressivité (article 47 de l'avant-projet) et des mesures transitoires qui l'accompagnent (article 49 de l'avant-projet).

Toutefois, à titre d'exemple, il ressort de l'article 47 de l'avant-projet que dans le cas d'un fonctionnaire qui entre dans le champ d'application de cet article et qui a commencé une carrière dans la fonction publique avant le 1^{er} janvier 2027, si cet agent est né en 1972, sa pension sera calculée, à partir du 1^{er} janvier 2027, sur le double du nombre d'années (20 ans) et, s'il est né en 1982, sur le triple. Il doit dès lors être constaté que pour cet agent, les règles de calcul de sa pension changent en cours de carrière.

Si, conformément à l'article 49 de l'avant-projet, des mesures transitoires sont prévues pour les fonctionnaires très proches de l'âge légal de la pension, la section de législation ne distingue pas en quoi la mesure ne constituerait pas une atteinte à la confiance légitime d'un fonctionnaire qui, toujours à titre illustratif, passé l'âge de 50 ans (soit né en 1976 ou avant), voit sa pension calculée sur une période de référence beaucoup plus longue et durant laquelle, le plus souvent, il percevait un traitement moindre dans les premières années de cette période.

Plus fondamentalement, la section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison l'année de naissance du fonctionnaire constituerait un critère pertinent²⁹ pour appliquer de manière progressive la mesure tendant à tenir compte de l'ensemble de la carrière pour le calcul du traitement de référence.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent à justifier de manière objective et raisonnable la différence de traitement qui résulte de l'absence de régime transitoire en ce qui

²⁹ La question se pose de savoir pour quelles raisons le nombre d'années dans une fonction relevant du régime de pensions du secteur public ne constituerait pas un critère plus pertinent.

concerne les personnes en cours de carrière dans la fonction publique et qui ne sont pas visées dans les mesures transitoires prévues à l'article 49 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

LIVRE 2 – RÉDUCTION OU MAJORATION DE LA PENSION AVANT OU APRÈS L'ÂGE LÉGAL DE LA PENSION

Article 3

25. Interrogés à propos des raisons pour lesquelles, au paragraphe 3, 2^{ème} et 3^{ème} tirets, la date du 31 janvier 2025 est retenue pour déterminer si le paragraphe 1^{er} est ou non d'application, compte tenu de l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2027, les délégués ont indiqué :

« 31 januari 2025 is de datum van het regeerakkoord.

Personen van wie de aanvraag om in een eindeloopbaanregeling in te stappen werd goedgekeurd na de datum van het regeerakkoord waren op de hoogte van het feit dat zij niet dezelfde rechten zouden genieten als personen van wie de aanvraag vóór het regeerakkoord werd goedgekeurd. Zodra het regeerakkoord werd afgesloten, heeft de FPD geen P-data (= vroegst mogelijke pensioendatum) meer meegedeeld aan de werkgevers van de personen die in een eindeloopbaanregeling willen stappen.

Deze personen hadden bovendien nog de keuzemogelijkheid om niet in de eindeloopbaanregeling in te stappen ».

Au regard de cette réponse, il convient de rappeler que l'accord de gouvernement conclu le 31 janvier 2025 est un acte de nature purement politique qui n'est pas destiné à produire des effets juridiques à l'égard de la généralité des citoyens ³⁰, de sorte qu'il ne peut pas être affirmé que les personnes dont la demande de départ à la retraite a été approuvée après cette date savaient qu'elles ne bénéficieraient pas des mêmes droits que celles dont la demande avait été approuvée avant l'accord. Partant, il y a lieu de tenir compte de tous les régimes de fin de carrière avant la date du 1^{er} janvier 2027, date d'entrée en vigueur des dispositions en projet, qu'ils aient été demandés ou approuvés avant ou après le 31 janvier 2025.

La même observation vaut pour l'article 70 de l'avant-projet, qui retient également la date du 31 janvier 2025.

26. Le paragraphe 3, troisième tiret, dispose que le paragraphe 1^{er} n'est pas d'application pour « les bénéficiaires dont la demande d'être placés avant le 1^{er} janvier 2026 dans un régime de fin de carrière précité a été approuvée avant le 31 janvier 2025 par leur employeur ». L'exposé des motifs relatif au paragraphe 3, troisième tiret, mentionne toutefois ce qui suit :

³⁰ Voir, par exemple, C.E., n° 260.120 du 14 juin 2024 « [...] la Déclaration de politique régionale constitue une ligne de conduite que s'assigne le Gouvernement wallon mais une telle déclaration n'a ni valeur législative ni valeur réglementaire. Il ne s'agit pas non plus d'une pratique administrative ou d'une règle collective ».

« Une troisième catégorie sont les membres du personnel desquels la demande d'être placés avant le 1^{er} janvier 2027 dans un régime de fin de carrière précité est approuvée par leur employeur avant le 31 janvier 2025 ».

Concernant la différence entre le texte de l'avant-projet et l'exposé des motifs, le délégué a déclaré ce qui suit :

« In artikel 3, § 3, derde streepje, van het voorontwerp van wet is de vermelde datum van 1 januari 2026 wel degelijk correct. De memorie van toelichting die verkeerdelijk de datum van 1 januari 2027 vermeldt, zal worden aangepast.

De datum van 1 januari 2026 wordt overigens eveneens vermeld in de overgangsmaatregel vervat in artikel 70, tweede lid, tweede streepje van het voorontwerp van wet dat een waarborg inzake pensioendatum en pensioenbedrag bevat voor de personeelsleden die vóór 1 januari 2026 in een eindeloopbaanregeling werden geplaatst die door hun werkgever vóór 31 januari 2025 werd goedgekeurd ».

La section de législation prend acte de ces précisions.

Article 4

27. Le régime envisagé de réduction (malus) et de majoration (bonus) de pension pour la fonction publique se base sur l'année de naissance du travailleur concerné afin de déterminer le pourcentage de malus ou de bonus pension applicable. Cependant, ces dates de naissance diffèrent pour les réductions de pension, selon l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet – qui distingue les périodes de naissance situées de 1961 à 1965, 1966 à 1974 et 1975 ou après – et pour les majorations de pension, selon l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er} – qui distingue les périodes de naissance de 1962 ou avant, 1963 à 1972 et 1973 ou après.

Invités à indiquer les raisons pour lesquelles ces périodes de naissance diffèrent, les délégués ont apporté les éléments de réponse suivants :

« L'accord de gouvernement prévoit que le montant de la pension peut être réduit d'un malus, respectivement majoré d'un bonus, de 2 % (jusqu'en 2030), de 4% (jusqu'en 2040), de 5% (à partir de 2040) par année d'anticipation avant, respectivement de report après l'âge légal de retraite [...]. L'accord de gouvernement prévoit en effet une période de transition dont la progressivité est articulée suivant un calendrier temporel, avec des pourcentages qui augmentent progressivement avec l'année civile. Or, il est apparu qu'une période de transition articulée en fonction de cohortes de naissance est préférable à plusieurs égards : cela permet d'augmenter la lisibilité de la réforme pour les citoyens qui ont droit à une communication claire et des règles compréhensibles. En plus une trajectoire basée sur l'année de naissance au lieu de la date de la prise de la pension permet d'éviter un afflux de demandes de prise de la pension et permet de garantir que le pourcentage ne diffère pas selon le régime de pension (fonctionnaire, salariés, indépendant) vu que les conditions de carrière pour la retraite ne sont pas les mêmes selon le régime.

La conversion de la trajectoire basée sur l'année de naissance implique, dans le respect de l'accord du gouvernement et un impact budgétaire neutre, l'approche suivante. Pour déterminer les cohortes concernées par le pourcentage de réduction 2% selon l'accord de gouvernement, on a cherché à identifier les cohortes qui entre 2026-2030 ont un âge inférieur à l'âge légal. Il s'ensuit que les cohortes concernées par le pourcentage de majoration de 2% selon l'accord de gouvernement, concerne donc les cohortes qui ont entre

2026-2030 un âge supérieur à l'âge légal. Cela explique donc que les cohortes mentionnées à l'article 3 (réduction) diffèrent nécessairement de ceux mentionnés à l'article 4 (majoration) ».

Il est pris acte de ces précisions, qui valent pour le régime de malus ou de bonus pension envisagé pour les travailleurs salariés et les indépendants (articles 8 et 156 de l'avant-projet).

Article 7

28. Le bonus de pension, présenté dans l'exposé des motifs comme une mesure favorable pour les personnes qui décident de travailler au-delà de l'âge légal de la pension, dès lors qu'elle leur permet d'accéder à un niveau de pension plus élevé, pourrait cependant avoir pour effet pour la fonction publique, conformément à l'alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, qu'aucun pécule de vacances ne sera versé au travailleur qui a travaillé au-delà de l'âge légal de sa pension, en raison de ce que sa pension majorée dépasse le montant mensuel de 1350 euros prévu à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1992 'accordant un pécule de vacances et un pécule complémentaire au pécule de vacances aux pensionnés des services publics'. En d'autres termes, l'avantage que ce travailleur perçoit au titre de bonus de pension en travaillant au-delà de l'âge légal de sa pension pourrait être diminué en raison de la perte du droit au versement d'un pécule de vacances.

Invités à justifier l'effet potentiellement défavorable de l'alinéa 1^{er}, premier tiret, les délégués ont indiqué ce qui suit :

« In tegenstelling tot voor de werknemerspensioenen is er voor de ambtenarenpensioenen slechts recht op vakantiegeld indien het rustpensioen als ambtenaar en eventuele andere pensioenen en gelijkaardige uitkeringen uit binnen- en buitenland samen maximaal 1.350 euro bedraagt voor de maand mei (aan 100 % spilindex 138,01).

De problematiek geldt dan ook enkel voor de ambtenarenpensioenen en vloeit voort uit de wijze waarop de toekenning van het vakantiegeld voor deze pensioenen is geregeld. De problematiek geldt evenwel niet alleen voor de pensioenbonus. Ook een ambtenaar die de voorwaarden vervult om een vervroegd pensioen op te nemen maar blijft werken, loopt het risico om ingevolge een hoger pensioenbedrag geen aanspraak te maken op vakantiegeld.

Deze problematiek vloeit dus voort uit de regelgeving inzake het vakantiegeld voor de gepensioneerde ambtenaren zelf. Het lijkt niet opportuun om deze problematiek met voorliggend ontwerp op te lossen ».

Au regard de cette réponse, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que cette réduction de l'effet favorable de l'application du mécanisme de bonus du pension pourrait être utilement évitée en insérant à l'article 7 de l'avant-projet, ainsi que dans l'hypothèse où un fonctionnaire prend sa pension de manière anticipée, une disposition dérogatoire prévoyant que la majoration du montant d'une pension en découlant ne peut pas avoir pour effet de ne plus pouvoir bénéficier du pécule de vacances si cette majoration dépasse le montant mensuel de 1350 euros prévu à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1992.

Article 8

29. À l'article 5bis, § 1^{er}, alinéa 2, en projet 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', il est prévu pour les salariés d'octroyer 5 jours fictifs de travail permettant de satisfaire le cas échéant à la condition de travail de 156 jours requise pour pouvoir se prévaloir d'une année de carrière prévue à l'article 5bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o. Dans l'exposé des motifs, il est notamment fait référence aux particularités de « l'enregistrement des périodes prestées dans certains secteurs » pour justifier l'adoption de ce qui est présenté comme une mesure compensatoire.

Interrogés sur les secteurs auxquels il est fait référence ainsi que sur les raisons pour lesquelles les modalités d'enregistrement des périodes prestées dans ces secteurs rendent pertinente l'adoption d'une telle mesure compensatoire, les délégués ont apporté les précisions suivantes :

« De registratie van arbeidsdagen gebeurt per kwartaal waarbij per kwartaal het aantal effectief gepresteerde uren gecommuniceerd wordt.

Op basis van deze gepresteerde uren en de meegedeelde maatman worden voor het pensioen de voltijdse dagequivalenten (= VTE ofwel de arbeidsdagen die zijn omgezet in een voltijdse arbeidsregeling) die op de pensioenloopbaan zullen verschijnen als volgt berekend:

$$\text{VTE per kwartaal} = (\text{gepresteerde uren van het kwartaal}) / \text{maatman} \times 6$$

Het resultaat van deze berekening wordt wiskundig afgerond waardoor iemand met een contract van 19u per week waarbij een voltijds werknemer 38u per week moet presteren, in een kwartaal soms 38 en soms 39 VTE zal bewijzen.

Als men dan de som van de vier kwartalen maakt, zorgt dit ervoor dat een kalenderjaar kan fluctueren tussen de 153 en de 158 VTE per jaar, afhankelijk van de registratie van de uren, het al dan niet eventueel presteren van overuren, ...

De sectoren waarin dit gebeurt, zijn vaak de sectoren waar vrouwen met een deeltijds contract tewerkgesteld worden. Het gaat o.a. over de zorg, de dienstensector, de handel en de retail. Denk aan verplegend personeel, kassabediendes, winkelpersoneel, ...

<https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/deeltijds-werk>

De voorliggende maatregel komt tegemoet aan dit registratieprobleem.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal deze compenserende maatregel bovendien eveneens een compensatie bieden voor de gevallen waarbij personen die effectief halftijds werken en door onvoorziene omstandigheden (die maken dat voor een bepaald loopbaanjaar één of meerdere dagen niet in aanmerking genomen konden worden voor het pensioen) net niet konden voldoen aan deze voorwaarde van 156 dagen ».

À la lumière de ces explications, il apparaît que la mesure est justifiée, outre la volonté de compenser la difficulté, quelle qu'en soit la raison, d'atteindre le seuil requis de 156 jours, par la prise en compte des difficultés structurelles de comptabilisation des jours prestés auxquelles sont exposées en particulier des femmes travaillant à temps partiel. Au regard de cet objectif, la question se pose de savoir si cet octroi forfaitaire de 5 jours fictifs, sur l'ensemble de la carrière, constitue une mesure suffisante pour répondre à ces difficultés structurelles d'ordre administratif. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que cette mesure suffira pour rencontrer l'objectif poursuivi d'éviter que des travailleurs, et dans les faits principalement des

travailleuses, ne soient désavantagés en raison de difficultés administratives sur lesquelles ils n'ont pas d'emprise.

Cette observation vaut également pour le régime projeté pour la fonction publique et pour les travailleurs indépendants (articles 3, § 2, deuxième tiret, alinéa 2, et 156 de l'avant-projet).

30.1. L'article 5*bis*, § 2, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 dispose que le montant de la pension de retraite est majoré « pour l'accueillant d'enfant né avant le 1^{er} janvier 1972 qui prend sa pension de retraite après avoir atteint de l'âge de pension visé à l'article 2, § 1^{er}, mais qui, à la date de prise de cours de la pension de retraite, ne satisfait pas cumulativement aux conditions visées à l'alinéa 1^{er} si, au cours de la période débutant le 1^{er} janvier 2003 et se terminant à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de pension visé à l'article 2, § 1^{er}, il satisfait cumulativement » à deux conditions.

Cette disposition est une mesure transitoire particulière qui s'applique uniquement aux accueillants d'enfants qui ne remplissent pas les conditions normales pour le bonus. À la question de savoir s'il n'est pas également nécessaire de prévoir une mesure transitoire pour les accueillants d'enfants qui ne satisfont pas aux conditions pour échapper au malus, le délégué a répondu ce qui suit :

« De overgangsmaatregel voor de onthaalouders werd (net als de gelijklopende overgangsmaatregel in de pensioenregeling van de zelfstandigen voor bepaalde meewerkende echtgenoten, voorzien in artikel 156 van het wetsontwerp) inderdaad enkel voorzien voor de bonus.

Met deze overgangsmaatregel werd gevolg gegeven aan een bezorgdheid gerezen in het kader van het sociaal overleg, eerst aangehaald door het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC) voor wat betreft de meewerkende echtgenoten (in de pensioenregeling van de zelfstandigen) en nadien uitgebreid tot de onthaalouders (in de pensioenregeling van de werknemers die zich in een gelijklopende situatie als de meewerkende echtgenoten bevonden wegens het ontbreken van een sociaal statuut voorafgaand aan 2003).

Het moet hierbij genoteerd worden dat het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen hierbij enkel een overgangsmaatregel vroeg voor de bonus en dit omwille van de hiernavolgende redenen:

Het is volgens het Comité niet nodig om een gelijkaardige overgangsmaatregel te voorzien voor de pensioenmalus, noch voor het vervroegd pensioen op 60 jaar na 42 loopbaanjaren. Het gaat hier immers om meewerkende echtgenoten die nooit over 35 loopbaanjaren zullen kunnen beschikken en die daardoor nooit aan één van de voorwaarden voor vervroegde pensionering (minstens 42 loopbaanjaren) zullen kunnen voldoen. Indien een meewerkende echtgenote als gevolg van een gemengde loopbaan toch een loopbaan van 42 jaar zou kunnen bewijzen, dan is het voor het Comité vanzelfsprekend dat de normale regels om de malus te vermijden van toepassing zullen zijn.

Dit standpunt kan onderschreven worden en werd ook zo vertaald in de overgangsmaatregel voor meewerkende echtgenoten en onthaalouders ».

30.2. À la question de savoir pourquoi l'âge-charnière du 1^{er} janvier 1972 est utilisé, le délégué a répondu en ces termes :

« [...] De scharnierleeftijd werd hierbij gekozen, rekening houdend met het feit dat:

De opbouw van pensioenrechten als werknemer als onthaalouder onder het *sui generis* statuut pas ten vroegste in 2003 kon starten;

Vanaf 2038 is het immers mogelijk een loopbaan van 35 jaar (waarin elk kalenderjaar een totaal van minstens 156 dagen bevat die voldoen aan de werkvoorwaarde) te bewijzen sinds de invoering van het *sui generis*-statuut.

In 2038 is de leeftijdscohort die de wettelijke pensioenleeftijd bereikt (die 67 jaar bedraagt op dat ogenblik) de leeftijdcohort geboren in 1971. [...] ».

À cet égard, la question se pose en outre de savoir quel sera le sort d'une personne qui, par exemple, est née en 1975 et a travaillé au moins à mi-temps en tant qu'accueillant d'enfant pendant dix ans, de 1998 à 2007, puis travaille au moins à mi-temps en tant que travailleur salarié pendant 26 ans, de 2018 à 2043. Cette personne continuerait à travailler au-delà de l'âge légal de la pension, mais ne pourrait justifier que 31 années de carrière et, par conséquent, ne bénéficierait pas du bonus. Si les années en tant qu'accueillant d'enfant avaient été prestées de 2008 à 2017, toutes les années de carrière seraient prises en compte. À la question de savoir s'il ne serait pas plus simple de prévoir que les années prestées en tant qu'accueillant d'enfant soient de toute façon prises en compte, quelle que soit l'année de naissance, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er moet allereerst benadrukt worden dat de overgangsmaatregel in kwestie slechts zal gelden voor onthaalouders geboren voor 1 januari 1972 en een persoon geboren in 1975 nooit onder toepassing van deze overgangsmaatregel zal kunnen vallen, ongeacht wanneer de jaren als onthaalouder liggen.

De keuze om enkel rekening te houden met jaren vanaf 2003 volgt uit het feit dat voorafgaand aan 2003 het statuut onthaalouder *sui generis* niet bestond, de fiscale administratie beschouwde de eventuele inkomsten die deze personen uit hun activiteit haalden als een terugbetaling van kosten en niet als loon. Deze gaven ook geen aanleiding tot pensioenopbouw.

Dit is pas het geval vanaf 2003 met de invoering van het *sui generis* statuut.

Er is dan ook voor gekozen om voor de toepassing van deze overgangsmaatregel (in lijn met hoe dit in het verleden reeds gebeurde voor de opening van het gewaarborgd minimumpensioen voor onthaalouders) de toepassing van het compenserende effect van de overgangsmaatregel te doen a.d.h.v. de periode vanaf 2003 aangezien er vanaf deze periode ook effectief een opbouw van sociale rechten (met inbegrip van pensioen) is.

Bovendien beschikt de administratie wel over gegevens voor de periode vanaf 2003 maar niet over gegevens voor de periode voorafgaand aan 2003 (gelet op de redenen hierboven geschetst).

Het opzet van de overgangsmaatregel is hierbij steeds geweest om een versoepeling te voorzien voor de cumulatieve voorwaarden voor de bonus (gelet op het ontbreken van een sociaal statuut voor 2003) maar is nooit geweest om een (gedeeltelijke) vrijstelling te voorzien van de cumulatieve voorwaarden voor de bonus hetgeen het gevolg zou zijn van het sowieso meetellen voor de opbouw van de werkvoorwaarde van jaren als onthaalouder (en dit zeker wanneer het ook nog eens zou gebeuren los van de geboortecohorte waartoe betrokkene behoort). Dit zou immers tot gevolg hebben dat deze jaren in aanmerking genomen zouden worden zonder dat de intensiteit van de in het jaar gepresteerde tewerkstelling zou meetellen, wat een ongelijke behandeling zou betekenen ten aanzien van de toepassing van de bonus voor alle andere werkenden ».

La section de législation prend acte de ces précisions.

31. À l'article 5bis, § 2, alinéa 7, en projet de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, il y a lieu d'écrire « Lorsque la multiplication visée à l'alinéa 6, 1° [...] ».

Article 11

32. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer le mot « précitée » par l'intitulé complet de la loi du 15 mai 1984.

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 12 de l'avant-projet.

LIVRE 3 – ANTICIPATION

Article 16

33. Dans la version néerlandaise de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret, en projet, de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions', le mot « omvat » doit être inséré entre le mot « dagen » et le mot « bedoeld ».

LIVRE 4 – CONDITION DE TRAVAIL

Articles 24 et 29

34. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit que dans le régime des pensions de la fonction publique, seuls 30 jours calendrier par année civile seront pris en compte après le 31 décembre 2026 pour vérifier le respect de la condition de travail, pour ce qui concerne les périodes de congé ou d'absence pour motif de maladie avec maintien de la rémunération intégrale. Or, l'article 29, alinéa 1^{er}, premier tiret, prévoit que sont prises en compte les « périodes d'absence pour cause de maladie ou d'invalidité avec maintien de la rémunération intégrale, qui ont lieu après le 31 décembre 2026 et qui dépassent les 30 jours calendrier par an visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2 ».

Interrogés à propos d'une possible contradiction entre ces deux dispositions et sur l'existence ou non d'une prise en compte limitée à 30 jours calendrier après le 31 décembre 2026, les délégués ont précisé :

« Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

1) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de nieuwe toegang tot vervroegd pensioen (60 jaar/42 kalenderjaren/234 dagen): dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24, § 1, 25, § 1, 26, § 1, 27, § 1, 28, § 1 van het wetsontwerp (zie artikel 16 voor de ambtenaren, artikel 19 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

2) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de toekenning van de pensioenbonus: dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24 tot en met 28

van het wetsontwerp, en dit zowel de dagen vermeld in paragraaf 1 als in paragraaf 2 van elk van deze artikelen (zie artikel 4 voor de ambtenaren, artikel 8 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

3) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de vrijwaring van de pensioenmalus: dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24 tot en met 28, en dit zowel de dagen vermeld in paragraaf 1 als in paragraaf 2 van elk van deze artikelen, alsook de dagen bedoeld in de artikelen 29 tot en met 33 (zie artikel 3 voor de ambtenaren, artikel 8 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

De structuur van het hoofdstuk werkvoorwaarde hangt samen met het feit dat er een verschillende invulling wordt gegeven aan de werkvoorwaarde afhankelijk van de pensioenmaatregel ».

Il n'apparaît cependant pas que les jours de maladie ou d'invalidité visés aux articles 29 à 33 de l'avant-projet sont spécifiques aux jours remplissant la condition de travail pour bénéficier de l'exemption du malus de pension. Dans un objectif de sécurité juridique, l'auteur de l'avant-projet s'assurera que cette spécificité apparaisse bien dans le dispositif de l'avant-projet ou, à tout le moins, précisera la portée des articles 29 à 33 dans l'exposé des motifs.

Cette observation vaut pour l'apparente contradiction existant dans le régime de pension des mandataires des administrations provinciales et locales (entre l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, qui prévoit à partir du 1^{er} janvier 2027 la même limite de 30 jours calendrier par année civile en cas de maladie et l'article 32, qui ne prévoit pas une telle limite).

Article 24

35. Les statuts applicables aux agents relevant de la compétence des entités fédérées sont susceptibles de prévoir, le cas échéant, des congés qui ne sont pas visés par l'article 24 de l'avant-projet. À la question de savoir si ces congés seront pris en compte pour la condition de travail visée à l'article 23, les délégués ont indiqué :

« De verloven die de gefedereerde entiteiten in hun statuten voorzien, kunnen enkel in aanmerking genomen worden voor de werkvoorwaarde mits zij voldoen aan artikel 24 van het wetsontwerp. Zij zullen dus hun statuten in die zin moeten aanpassen indien zij wensen dat deze perioden meetellen voor het pensioen van hun personeelsleden (zie ook supra het antwoord op vraag 5) ».

Afin d'assurer l'égalité de traitement entre tous les fonctionnaires concernant les jours pris en compte dans le cadre de la condition de travail, il conviendrait que l'auteur de l'avant-projet illustre plus précisément, dans le commentaire des articles, les différentes catégories de congés prévus dans les statuts des entités fédérées pouvant être pris en compte dans le cadre de la condition de travail.

À cet égard, la section de législation se demande pourquoi, à côté des autres catégories de congés plus générales mentionnées, le paragraphe 2, 2^o ³¹, vise aussi spécifiquement des périodes d'interruption ou d'absence pour crédits-soins prévues par l'arrêté du Gouvernement

³¹ Voir aussi les articles 38, 4^o, 41, 53 et 62, 2^o, de l'avant-projet.

flamand du 26 juillet 2016 ou par le Statut du personnel du Secrétariat général du Parlement flamand, alors qu'il se ne réfère pas à d'autres congés analogues prévus par les statuts d'autres entités fédérées ³².

36.1. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit que, pour les fonctionnaires, « les périodes de congé ou d'absence pour motif de maladie avec maintien de la rémunération intégrale [...] ne sont prises en compte dans le cadre de la condition de travail que dans la limite dans 30 jours calendriers par année civile ». L'exposé des motifs précise que la durée de cette période s'inspire de la période de salaire garanti des travailleurs salariés. En vertu de l'article 29 de l'avant-projet, les journées de maladie ou d'invalidité avec maintien de la rémunération intégrale qui dépassent cette durée de 30 jours sont également prises en compte pour les fonctionnaires, mais à un autre titre : alors que les 30 premiers jours sont pris en considération pour la condition de travail du bonus et du malus mise en place par l'avant-projet, les jours qui excèdent cette période ne sont pris en considération que pour la condition de travail du malus.

Étant donné qu'un travailleur salarié a droit à un salaire garanti pendant 30 jours à l'occasion de chaque nouvelle incapacité de travail (c'est-à-dire qui ne consiste pas en une rechute d'une incapacité précédente), sans limitation donc à 30 jours par année civile, il a été demandé aux délégués comment l'auteur de l'avant-projet justifie la différence de traitement instaurée à l'égard des fonctionnaires par comparaison avec la règle applicable aux salariés dont il s'inspire.

Les délégués ont apporté la réponse suivante :

« Ten eerste, de vraag die wordt gesteld is grotendeels zonder voorwerp: voor de werkvoorwaarde in het kader van de vermindering en vermeerdering van het pensioenbedrag (artikel 3 § 2 en 4 § 2) van het voorontwerp van wet) worden alle periodes van ziekte meegerekend. Enkel voor wat betreft de toepassing van de werkvoorwaarde in het kader van de nieuwe mogelijkheid tot vervroegde pensionering (artikel 16 van het voorontwerp) is de vraag relevant. Het aandeel gepensioneerden dat voldoet aan de voorwaarde van 42 jaar met 234 dagen is niettemin zeer beperkt.

Ten tweede, de keuze om binnen de ambtenarenregeling te verwijzen naar de 30 dagen gewaarborgd loon binnen het werknemersstelsel is weloverwogen en wordt ondersteund door gelijklopende hervormingen in uitvoering van het regeerakkoord met het oog op een harmonisering van de ziekteverzekering in de private sector en de ziekteverlofregeling in de publieke sector.

Het regeerakkoord voorziet namelijk een hervorming van de ziekteverlofregeling bij federale ambtenaren waardoor het opsparen van 21 ziektedagen per jaar, d.w.z. 30 kalenderdagen per jaar (die kunnen opgenomen worden aan volledige bezoldiging) afgeschaft wordt vanaf 2026. In de bestaande ziekteverlofregeling van ambtenaren spreekt men dus wel degelijk over een contingent op te sparen ziektedagen op jaarbasis. Er zal niettemin overgeschakeld worden naar een gewaarborgd loon van 30 dagen zoals in de private sector. Om een draaideureffect in de ziekteverzekering te vermijden, waarbij werknemers bij hervat telkens opnieuw aanspraak maken op 30 dagen gewaarborgd loon, wordt in uitvoering van het Regeerakkoord ook bepaald dat hervat pas na 8 weken werkhervatting opnieuw recht geeft op de 30 dagen gewaarborgd loon. Het is namelijk de doelstelling van de beleidsmaker dat een onbeperkt ziekteverlof via het draaideureffect, waarnaar de vraagsteller verwijst, zich in de praktijk niet meer zal voordoen.

³² Il est également renvoyé à l'observation particulière formulée sous l'article 51, *infra*, n° 41.

Er moet benadrukt worden dat het vooralsnog niet mogelijk is om binnen de ambtenarenregeling in de CAPELO databank de ziektedagen met behoud van volledige bezoldiging te onderscheiden van gewerkte dagen (aan 100% loon). Voor de toekomst zal dit onderscheid wel gemaakt kunnen worden binnen CAPELO databank. In de werknemers en zelfstandigenregeling kan er voor het verleden (vanaf +/- 1956) ziektedagen (of ze nu vergoed worden onder gewaarborgd loon of binnen het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering) wel gemaakt worden. Er is dus noodzakelijkerwijze een verschil in behandeling voor wat het verleden betreft waarbij de regeling in het ambtenarenstelsel beduidend gunstiger is dan het werknemersstelsel ».

36.2. Ces explications appellent les observations suivantes.

Premièrement, la précision selon laquelle « voor de werkvoorwaarde in het kader van de vermindering en vermeerdering van het pensioenbedrag (artikel 3 § 2 en 4 § 2) van het voorontwerp van wet) worden alle periodes van ziekte meegerekend » parait en contradiction avec le texte de l'article 4, § 2, qui se réfère uniquement aux articles 24 à 28 de l'avant-projet.

Les jours pris en compte pour la condition de carrière du bonus de pension ne comprennent donc pas ceux visés à l'article 29 de l'avant-projet, c'est-à-dire notamment les « périodes d'absence pour cause de maladie ou d'invalidité avec maintien de la rémunération intégrale, qui ont lieu après le 31 décembre 2026 et qui dépassent les 30 jours calendrier par an visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2 » (article 29, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, de l'avant-projet) (voir aussi l'observation n° 34). Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est, comme l'indiquent les délégués, de prendre en compte « alle periodes van ziekte » pour la condition de carrière du bonus, il convient de modifier en conséquence l'article 4, § 2, de l'avant-projet en y insérant un renvoi à l'article 29.

Deuxièmement, dans le cas où l'intention de l'auteur de l'avant-projet serait, conformément au texte de l'article 4, § 2, dans sa rédaction actuelle, de ne pas prendre en compte, pour la condition de carrière du bonus, les périodes de maladie ou d'invalidité qui dépassent 30 jours calendrier par an, une différence de traitement serait bien instaurée entre les salariés et les fonctionnaires. En effet, comme l'indiquent les délégués, même après la réforme, annoncée dans l'accord de gouvernement, de la définition d'une « rechute », un salarié conservera le bénéfice du droit de bénéficier plusieurs fois par an, le cas échéant, d'un salaire garanti de 30 jours calendrier, pour autant qu'il ait repris le travail depuis 8 semaines au moins entre deux incapacités de travail. À la différence des statutaires, tous les jours couverts par ces salaires garantis seront pris en compte pour la condition de carrière du bonus, en vertu de l'article 25, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet, sans limitation à 30 jours par année civile.

Partant, l'auteur de l'avant-projet devrait être en mesure de démontrer que la distinction entre les fonctionnaires et les salariés pour la prise en compte future des jours de maladie ou d'invalidité dans la condition de carrière en vue du bonus de pension est objectivement et raisonnablement justifiée.

Article 27

37.1. Le paragraphe 1^{er}, 2^o, est constitué de deux alinéas, suivi d'un 3^o. Le deuxième alinéa du 2^o sera déplacé en fin de paragraphe, après le 3^o, pour former l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2.

Dans la version française du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les mots « 30 jours civils » seront remplacés par les mots « 30 jours calendrier ».

37.2. Le paragraphe 2 débute par les mots « [I]es jours qui peuvent également être pris en compte [...] », et renvoie notamment à l'article 24, § 2, qui prévoit « [I]es jours également pris en compte [...] », ce qui laisse supposer qu'il existe non pas une possibilité mais une obligation de les prendre en compte. Interrogés à propos des raisons pour lesquelles l'article 27, § 2, prévoit une faculté de prise en compte et non une obligation, les délégués ont apporté les précisions suivantes :

« [...] er wordt een verschillende invulling gegeven aan de werkvoorwaarde afhankelijk van de pensioenmaatregel. De woorden “kunnen meetellen” in de artikelen 25, § 2, 27, § 2 en 28, § 2, zullen telkens worden vervangen door “meetellen” ».

Les articles 25, § 2, 27, § 2, et 28, § 2, de l'avant-projet seront modifiés de la manière ainsi suggérée.

Article 38

38. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 19/2026 du 12 février 2026.

LIVRE 5 – TRAITEMENT DE RÉFÉRENCE

Article 47

39. L'article 105, alinéa 7, en projet de la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses' prévoit que, si l'application de la nouvelle règle pour l'établissement du traitement de référence conduit à faire chuter le montant de la pension d'un fonctionnaire en-deçà du montant minimum garanti pour un isolé dans le régime des fonctionnaires, « la pension est recalculée sur la base du traitement moyen des dix dernières années [c'est-à-dire selon la règle d'avant la réforme projetée], sans que le nouveau montant de la pension puisse excéder le montant minimum garanti précité ».

L'exposé des motifs ne semble pas adapté au texte de l'article en projet. Il énonce que cet article « permet de donner pouvoir afin de prévoir un montant en dessous duquel aucune pension ne pourrait descendre ». Or, l'article en projet fixe lui-même ce montant minimum.

Les délégués ont apporté la clarification suivante :

« Het is louter de bedoeling om een waarborg toe te kennen voor de situaties waarin de verlenging van de duur die in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling van de gemiddelde wedde als gevolg heeft dat het pensioenbedrag lager komt te liggen dan het gewaarborgd minimumbedrag.

Het is dus geenszins de bedoeling om een nieuwe vorm van gewaarborgd minimum in te voeren.

De formulering van de memorie zal worden aangepast ».

Il est pris acte de ces précisions.

40. Dans sa rédaction actuelle, l'article 105, alinéas 7 et 8, en projet de la loi du 28 décembre 2011 permet de remonter le montant de la pension d'un fonctionnaire au montant minimum garanti sans préciser qu'il sera requis du fonctionnaire concerné qu'il remplisse une quelconque condition particulière. Il a été demandé aux délégués de clarifier comment l'article s'articule à cet égard avec les conditions de carrière requises pour accéder au supplément minimum garanti dans le régime des fonctionnaires (que l'avant-projet prévoit par ailleurs de réformer : voir l'article 40 de l'avant-projet), et notamment de préciser s'il est appelé à constituer une voie alternative d'accès à ce supplément minimum garanti.

Les délégués ont apporté les précisions suivantes :

« De formulering van deze ontwerpbepalingen werd geënt op de formulering van het huidige vijfde lid van artikel 105 van de wet van 28 december 2011, dat als volgt luidt:

‘Indien het bedrag van het pensioen berekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien loopbaanjaren of van de volledige duur als die meer dan vijf maar minder dan tien jaar bedraagt, lager is dan het gewaarborgd minimumbedrag voor een alleenstaande gepensioneerd bepaald in artikel 120 van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, wordt het pensioen herberekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste vijf loopbaanjaren, zonder dat het nieuwe pensioenbedrag meer mag bedragen dan voornoemd gewaarborgd minimumbedrag.’

Deze herberekening van het pensioenbedrag staat los van de daadwerkelijke toekenning van een supplement gewaarborgd minimum waaraan bepaalde voorwaarden verbonden zijn (o.a. loopbaanvoorwaarden) die niet moeten voldaan zijn in het kader van deze herberekening.

Het gaat dus geenszins om een nieuwe toegangspoort tot het gewaarborgd minimumpensioen. Immers, indien het pensioenbedrag na de herberekening nog steeds lager is dan het gewaarborgd minimum, kan het supplement gewaarborgd minimum slechts worden toegekend indien betrokkene aan de toekenningsvoorwaarden ervan voldoet ».

Il est pris acte de ces précisions.

LIVRE 6 – ADMISSIBILITÉ DES PÉRIODES DE CONGÉ, DE DISPONIBILITÉ, D'INTERRUPTION DE CARRIÈRE ET D'AUTRES FORMES D'ABSENCE

Article 51

41. Le commentaire de l'article 51 précise que « [l]es conditions de soins ou de formation devraient être inscrites dans le statut par les employeurs publics afin que leurs agents puissent bénéficier de l'admissibilité pour leur pension des périodes de congé pour motif de soins ou de formation ».

Ce commentaire laisse supposer que ces conditions de soins ou de formation ne sont pas, à l'heure actuelle, inscrites dans tous les statuts des employeurs publics. La mise en œuvre du livre 6 dépend dès lors en partie de la volonté des entités compétentes pour établir des règles

statutaires en matière de congé pour motif de soins ou de formation, dont notamment les entités fédérées pour les agents qui relèvent de leur compétence. Interrogés sur les conséquences sur la mise en œuvre du livre 6 si les statuts des employeurs publics n'étaient pas tous adaptés au 1^{er} janvier 2027, les délégués ont indiqué ce qui suit :

« Dit is correct: indien een overheidswerkgever wenst dat zijn personeelsleden zorg- en opleidingsverlof kunnen opnemen dat (ook) na 31 december 2026 aanneembaar is voor het pensioen, en indien dat nog niet is ingeschreven in het personeelsstatuut, dan moet hij in zijn personeelsstatuut een zorg- en opleidingsverlof inschrijven waarvan de voorwaarden overeenstemmen met de voorwaarden zoals ze vanaf 1 januari 2027 worden ingevoerd in de pensioenwetgeving [...] ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse.

Articles 51 et 53

42.1. L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi du 10 janvier 1974 'régulant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activités de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public', introduit par l'article 51 de l'avant-projet, prévoit :

« Par dérogation au paragraphe 1^{er}, 3^o, c), les périodes non rémunérées suivantes, assimilées à de l'activité de service, sont prises en compte tant pour l'octroi que pour le calcul de la pension de retraite :

1^o les périodes d'interruption de carrière dans le cadre du congé fédéral pour motif de soins avec le droit à une indemnité d'interruption à charge de l'Office national de l'emploi pour :

- assurer des soins palliatifs ;
- prendre un congé parental ;
- assister ou octroyer des soins à un membre de son ménage ou à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave ;
- assurer le rôle d'aidant proche ;
- prendre un congé parental pour parents d'accueil.

[...] ».

Par ailleurs, l'article 1^{er}/1 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 'relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics' définit, à l'alinéa 1^{er}, 4^o, en projet (inséré par l'article 53 de l'avant-projet) les « périodes d'interruption de carrière dans le cadre d'un congé fédéral pour motif de soins » en visant les mêmes hypothèses qu'à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, précité, tout en prévoyant à l'alinéa 5 nouveau que « les périodes d'interruption de carrière dans le cadre d'un congé fédéral pour motif de soins tel que visé à l'alinéa 1^{er}, 4^o » « ne sont pas considérées comme des périodes de congé pour motif de soins et de formation ».

Interrogés dès lors sur une possible contradiction entre l'article 2 de la loi du 10 janvier 1974, qui considère ces périodes comme étant prises en compte, et l'article 1^{er}/1, de

l'arrêté royal n° 442, qui considère qu'il ne s'agit pas de périodes de congé pour motifs de soins et de formation, ce qui implique qu'elles ne sont pas prises en compte tant pour l'octroi que pour le calcul de la pension de retraite, les délégués ont indiqué :

« Artikel 1/1, vijfde lid van het koninklijk besluit nr. 442 (zoals dit ingevoegd zal worden bij artikel 153 van het wetsontwerp) strekt ertoe om te vermijden dat de perioden van thematische loopbaanonderbreking onder de toepassing zouden vallen van het nieuwe zorgquotum (van 24 maanden bij volledige schorsing van de arbeidsprestaties) waarin het nieuwe artikel 1/2 van het KB nr. 442 voorziet (zoals dit ingevoegd zal worden bij artikel 56 van het wetsontwerp).

De perioden van thematische loopbaanonderbreking (= perioden van federaal zorgverlof) gesitueerd na 31 december 2011 zijn met toepassing van artikel 2/1 van het KB nr. 442 onbeperkt aanneembaar voor het pensioen. Elke thematische loopbaanonderbreking die op statutair vlak kan opgenomen worden is zonder enige beperking aanneembaar voor het pensioen (geen quotum en de 20 %-grens is niet van toepassing) ».

Ces éléments d'explication figureront utilement dans le commentaire des articles.

42.2. L'auteur de l'avant-projet s'assurera que certaines des dispositions insérées par l'article 53 de l'avant-projet dans l'article 1^{er}/1 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 ne constituent pas une répétition de ce que prévoit déjà l'article 2 de la loi du 10 janvier 1974, tel que modifié par l'article 51 de l'avant-projet.

Article 52

43. Le commentaire de l'article expose notamment ce qui suit :

« Cet article remplace l'article 2*bis* de la loi du 10 janvier 1974 par un article 2/1. Le remplacement vise, d'une part, à mettre fin à une situation indésirable en matière de pensions du personnel enseignant et, d'autre part, à introduire une nouvelle mesure spécifique pour les contrôleurs aériens chez skeyes.

L'article 2*bis* actuel de la loi du 10 janvier 1974 règle la prise en compte, pour l'octroi et le calcul de la pension, des périodes pendant lesquelles un membre du personnel enseignant a été mis en disponibilité par défaut d'emploi, sans traitement d'attente, cette prise en compte étant toutefois limitée à une période maximale de cinq ans.

Étant donné que le droit à un enseignement de qualité ne peut être garanti qu'en l'absence de pénurie d'enseignants, il n'est plus justifiable que des membres du personnel enseignant soient mis en disponibilité par défaut d'emploi sans traitement d'attente. Il n'est donc pas justifiable non plus de prendre en compte, pour la pension, des périodes dues à des absences par défaut d'emploi sans traitement d'attente.

À la suite du remplacement de l'article 2*bis* de la loi du 10 janvier 1974, les périodes d'absence par défaut d'emploi sans traitement d'attente qui se situent après le 31 décembre 2026 ne seront plus admissibles pour la pension. Par contre, les périodes d'absence par défaut d'emploi qui se situent avant le 1^{er} janvier 2027 resteront bien admissibles pour les pensions futures, conformément aux conditions prévues par l'article 2*bis* ».

La thèse selon laquelle les périodes d'absence par défaut d'emploi sans traitement d'attente qui se situent avant le 1^{er} janvier 2027 resteront bien admissibles pour les pensions futures, conformément aux conditions prévues par l'article 2bis de la loi du 10 janvier 1974 ne ressort toutefois pas du texte de l'avant-projet. En outre, la justification apportée à la modification de cette disposition par le lien avec le droit à un enseignement de qualité n'apparaît pas convaincante. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier davantage l'absence d'un régime transitoire au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qui concerne la prise en compte des jours admissibles pour le calcul de la pension d'un membre du personnel enseignant, en particulier à l'égard des personnes qui se trouvent déjà maintenant dans une telle situation.

Article 64

44. À la question de savoir s'il ne convient pas de viser également à l'article 2/1 de l'arrêté royal n° 442, les périodes d'interruption de carrière pour « assurer le rôle d'aidant proche » et pour « prendre un congé parental pour des parents d'accueil », dès lors que ces deux périodes d'interruption sont également considérées comme des « périodes d'interruption de carrière dans le cadre d'un congé fédéral pour motif de soins » à l'article 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 4^o, du même arrêté royal, les délégués ont indiqué :

« Deze opmerking is terecht: [...] »

Het wetsontwerp zal vervolledigd worden met een bepaling die artikel 2/1 van het KB nr. 442 aanvult opdat deze ook de twee laatste vormen van thematische loopbaanonderbreking zou vermelden ».

L'article 64 sera complété de la manière suggérée.

Article 70

45. Les alinéas 2 et 3 excluent certaines situations de l'application des dispositions (ou de certaines dispositions) « de la présente loi ». Se pose la question de savoir si telle est l'intention, ou si seule est visée l'application des dispositions du livre 6.

LIVRE 7 – PÉRÉQUATION

Article 75

46. L'exposé des motifs accompagnant le livre 7 indique :

« La mesure [de suppression de la péréquation] entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Autrement dit, elle ne ressortira aucun effet rétroactif et ne portera pas atteinte aux droits acquis ».

Cependant, l'article 75 prévoit l'entrée en vigueur du livre 7 « le premier jour du mois qui suit celui de la publication [...] au *Moniteur belge* ».

De l'accord des délégués, l'exposé des motifs sera corrigé, la date d'entrée en vigueur prévue à l'article 75 étant la date correspondant à la volonté de l'auteur de l'avant-projet.

47. À supposer que le livre 7 entre en vigueur selon le prescrit de l'article 75, il semble y avoir néanmoins un effet rétroactif attaché à l'article 72, 3°, de l'avant-projet, qui remplace l'article 12, § 10, 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' en prévoyant que la péréquation ne s'applique plus qu'aux pensions de retraite différée ou de survie à partir du 1^{er} janvier 2026.

Invités à justifier cet effet rétroactif, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De datum van 1 januari 2026 die vermeld wordt in artikel 72, 3° van het wetsontwerp, is louter theoretisch daar de perequatieverhogingen slechts om de twee jaar plaatsvinden. Daar de laatste perequatie van de pensioenen plaats had op 1 januari 2025, zou de eerstvolgende perequatie slechts plaats gevonden hebben op 1 januari 2027. M.a.w. op 1 januari 2026 heeft geen perequatie plaats gevonden en kon er ook geen perequatie hebben plaats gevonden zodat aan de afschaffing van de perequatie van de lopende pensioenen de facto geen retroactiviteit wordt verleend indien deze wordt doorgevoerd op 1 januari 2026 ».

Dès lors que cette date du 1^{er} janvier 2026 semble purement théorique, la section de législation n'aperçoit pas davantage les raisons pour lesquelles cette date a été retenue dans le dispositif de l'article 12, § 10, en projet de la loi du 9 juillet 1969. Dans ces circonstances, il faut donc renoncer à la rétroactivité.

LIVRE 8 – PENSION POUR CAUSE D'INAPTITUDE MÉDICALE

Article 79

48. Dans la version française, il y a lieu d'écrire « de l'article 1^{er} ».

Article 82

49. Dans la phrase liminaire, il convient d'écrire « article 1^{er}, alinéa 4 » au lieu de « article 1^{er}, alinéa 3 ».

Article 83

50. Dans la version française de la phrase liminaire, les mots « de la même loi » seront insérés après les mots « À l'article 1^{bis} ».

Article 88

51. L'article 88 remplace ou modifie les dispositions de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', de

manière à supprimer la possibilité, pour un fonctionnaire nommé déclaré inapte médicalement, d'accéder à la pension pour inaptitude médicale. Sauf exceptions pour certaines catégories de « fonctionnaires », il organise en lieu et place de cet accès à la pension pour inaptitude médicale un régime de « cessation de fonction » (ou licenciement ou de mise à la retraite ³³), par lequel l'employeur met fin à la fonction de l'agent définitivement nommé si l'instance médicale compétente a constaté que l'agent concerné est inapte pour une durée indéterminée à exercer d'une manière régulière ses fonctions, l'employeur étant tenu de procéder préalablement aux « efforts nécessaires » pour adapter le poste de travail de l'agent ou pour le réaffecter. L'instance médicale compétente peut également estimer que l'agent est placé en inaptitude temporaire et le réévaluer dans une période de 1 à 18 mois. L'examen d'aptitude pour chaque employeur relevant du Centre d'expertise médicale (Medex) doit tenir compte des critères établis par l'article 3 de l'arrêté royal du 18 octobre 2024 'régulant la procédure d'évaluation médicale de l'aptitude au travail des agents de certains services publics par l'Administration de l'expertise médicale' ; pour les employeurs relevant d'autres instances médicales, ceux-ci doivent tenir compte des dispositions du Code du bien-être au travail et peuvent s'inspirer des mêmes dispositions de l'arrêté royal du 18 octobre 2024.

Ce faisant, il apparaît que l'auteur de l'avant-projet organise un régime de cessation de travail étranger à la matière des pensions. Ce régime est proche du régime d'« inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires » tel qu'adopté par la loi du 18 mai 2024 'portant introduction de l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires' ³⁴, sur l'avant-projet duquel la section de législation a observé ce qui suit dans l'avis 75.458/4 donné le 27 mars 2024 ³⁵ :

« 2.1. Comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis donné le 5 décembre 2023, il y a lieu de se demander si le régime en projet d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires' ouvrant le droit à une allocation peut être considéré comme un élément du régime de pension des fonctionnaires ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un élément du statut (administratif et pécuniaire) des agents concernés. Dans le premier cas, le législateur fédéral est compétent pour adopter le régime en projet, au titre de la compétence de l'autorité fédérale pour régler la matière des pensions – tant des agents relevant de la fonction publique fédérale, que des agents relevant des services des gouvernements des communautés et des régions (article 87, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et des pouvoirs subordonnés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980) ³⁶. Dans le second cas, la compétence, en tant qu'elle consiste à déterminer un élément du statut des agents concernés, appartient, notamment, au Roi pour ce qui concerne les agents relevant de son autorité (article 107, alinéa 2, de la Constitution) et aux gouvernements de communauté et de région pour ce qui concerne les agents relevant de leur personnel (article 87, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980).

³³ À distinguer, selon l'exposé des motifs, de « la mise à la pension ».

³⁴ Dont plusieurs dispositions sont abrogées par les articles 121 et 122 de l'avant-projet.

³⁵ Avis 75.458/4 donné le 27 mars 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2024 'portant introduction de l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 3968/001, pp. 90-94.

³⁶ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : S'agissant des organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des régions, celles-ci sont compétentes pour régler le statut du personnel « en ce compris les règles relatives aux pensions » (voir C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.1.2).

2.2. Tel que l'avant-projet de loi est conçu et rédigé, il ne peut être tenu pour établi que le dispositif qu'il énonce règle un 'régime de pension' et non un élément du statut des agents auxquels ce dispositif est appelé à s'appliquer.

L'avant-projet se donne en effet pour objet de régler la situation des agents inaptes à l'exercice de leur fonction pour raisons médicales, en prévoyant en substance le contrôle de l'évolution de leur situation médicale, notamment en vue d'une remise au travail, et le paiement d'une allocation durant la période d'incapacité. Selon l'exposé des motifs, 'le double objectif de cette réforme est de donner aux fonctionnaires relativement jeunes la possibilité de se réintégrer, d'une part, et d'améliorer leur protection minimale, d'autre part'. L'agent placé sous le nouveau régime de l'incapacité temporaire reste, par ailleurs, dans un lien statutaire avec son employeur.

D'après la note au Conseil des ministres, l'accord de Gouvernement énonce ce qui suit :

'Le régime obsolète de la pension de maladie des fonctionnaires invalides sera évalué, en concertation avec les partenaires sociaux et les entités fédérées, en particulier pour les fonctionnaires qui sont encore loin de l'âge de la retraite, et sera davantage aligné sur le régime d'incapacité de travail, y compris les trajets de réinsertion qui existent parmi les employés'.

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'allocation d'incapacité temporaire de travail pour fonctionnaires ne doit pas s'analyser comme un traitement perçu par l'agent lorsque, sans que sa relation statutaire ait pris fin, il est déclaré inapte à exercer ses fonctions pour une durée indéterminée ³⁷.

Le dispositif examiné ne permet pas d'apporter toute la clarté à ce propos. Si l'auteur de l'avant-projet exprime dans l'exposé des motifs son intention de 'réformer en profondeur la pension pour incapacité physique dans le régime de pension des fonctionnaires', le dispositif lui-même mentionne de manière expresse que l'allocation d'incapacité temporaire de travail pour fonctionnaires est 'assimilée' à une pension de retraite accordée à une personne qui a été mise d'office à la retraite avant l'âge légal de la pension et que le calcul de l'allocation s'opère 'de la même manière' que la pension de retraite visée à l'article 47 de la loi du 15 mai 1984. Par ailleurs, la circonstance que l'allocation est mise 'à charge du régime de pension qui supporterait la charge de la pension de retraite à laquelle l'allocation d'incapacité temporaire de travail est assimilée' n'emporte pas que le dispositif mis en place constitue un régime de pension, la source du financement relatif à une allocation ne permettant pas, à elle seule, de conclure qu'une allocation et le régime qui en détermine les conditions d'octroi relèvent de la notion de 'régime de pension' et ne constituent pas un élément du statut des agents concernés.

En outre, en énonçant dans l'exposé des motifs que les autorités compétentes pour fixer le statut des agents 'qui ne souhaitent pas s'inscrire dans le nouveau régime fédéral d'incapacité temporaire de travail devront prévoir [elles-mêmes], dans le statut de leurs agents, une alternative à la pension pour incapacité physique abrogée', l'auteur de l'avant-projet semble admettre que l'autorité compétente pour fixer le statut est compétente pour fixer un régime 'alternatif' au régime mis en place par l'avant-projet, ce qui laisse à penser que dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le régime à l'examen s'inscrit dans le cadre du statut (administratif et pécuniaire) des agents plutôt que dans la matière des

³⁷ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Elle se rapproche du traitement d'attente dont bénéficie l'agent lorsqu'il est placé dans la position administrative de disponibilité (voir, par exemple, l'article 110 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État').

pensions qu'il appartient à l'autorité fédérale de régler pour l'ensemble des fonctionnaires relevant de son champ de compétence ³⁸.

2.3. À la lumière des considérations qui précèdent, la section de législation n'est pas en mesure de conclure que l'auteur de l'avant-projet est compétent pour mettre en place le régime envisagé au titre de sa compétence en matière de pension.

2.4. L'auteur de l'avant-projet ne pourrait, par ailleurs, se fonder sur sa compétence en matière de droit du travail et, singulièrement, de bien-être au travail, s'agissant des mesures favorisant la réintégration ³⁹. Si le législateur fédéral peut, à ce titre, intervenir dans le règlement de la protection sociale des fonctionnaires, c'est dans le cadre de lois de portée générale et dont le champ d'application concerne également les travailleurs sous statut, et non dans le cadre de lois qui visent spécifiquement à régler la situation administrative et pécuniaire des agents statutaires ⁴⁰.

3. En conclusion, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de revoir celui-ci de telle manière que les dispositions de l'avant-projet s'inscrivent de manière certaine dans le champ de la compétence fédérale pour régler la pension des agents concernés ».

La même réserve est formulée par la section de législation en ce qui concerne l'article 88 de l'avant-projet, dès lors que la décision d'incapacité médicale, telle qu'elle est envisagée, n'apparaît plus liée à l'octroi d'une pension légale. L'insertion du paragraphe 3/1, en projet, à l'article 117 de la loi du 14 février 1961 n'y change rien.

52. On observera encore ce qui suit à propos de l'article 117, § 3/1, en projet, de la loi du 14 février 1961. Le commentaire des articles indique :

« Comme il ressort du nouvel article 117, § 3/1, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, les employeurs publics doivent, le cas échéant, adapter leur statut administratif de manière à prévoir une base juridique permettant de mettre fin d'office au service du fonctionnaire pour cause d'incapacité médicale (définitive) ».

Les délégués ont été interrogés concernant les points suivants : premièrement, sur la mise en œuvre effective du livre 8 au cas où, malgré l'entrée en vigueur de ce livre, les employeurs publics n'auraient pas tous adapté leur statut administratif de manière à prévoir de mettre fin d'office au service du fonctionnaire pour cause d'incapacité médicale définitive ; deuxièmement, sur le risque d'inégalité de traitement que cette mise en œuvre partielle pourrait impliquer ; et, troisièmement, sur la situation des agents pour lesquels le statut ne prévoit pas la fin d'office des

³⁸ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Il peut également être relevé qu'il ressort du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet était initialement intitulé « avant-projet de loi portant introduction de l'allocation d'inactivité pour fonctionnaires », ce qui laisse entendre que l'intention était de prévoir le montant de l'allocation à laquelle l'agent peut prétendre lorsqu'il est placé dans la position administrative d'inactivité.

³⁹ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Le Code du bien-être au travail est, en effet, partiellement applicable aux agents occupés sous statut.

⁴⁰ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir, en ce sens, l'avis L. 16.831/2 donné le 21 février 1986 sur une proposition de loi « abrogeant l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État », *Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 46-14/002, pp. 1-2. Voir également les exemples cités par S. ADRIAENSSEN ET B. LOMBAERT, « Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur : le statut de la fonction publique », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI ET B. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 387-421, ici pp. 417 et s.

fonctions pour cause d'incapacité médicale définitive mais qui ne peuvent pas prétendre à une pension en raison de cette incapacité médicale. Ils ont apporté les précisions suivantes :

« De werkgevers waarvan het administratief statuut voor hun vastbenoemde personeelsleden op 1 april 2026 (nog) niet voorziet in de ambtshalve beëindiging van het ambt wegens medische ongeschiktheid zonder dat zij recht moeten hebben op een rustpensioen, zullen hun medisch ongeschikte personeelsleden in dienst moeten houden met behoud van hun activiteitswedde of met een wachtgeld wegens ziekte, zoals bepaald in hun statuut.

Om, op grond van de artikelen 7 tot 12 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, aanspraak te kunnen maken op een uitkering in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, moet het personeelslid immers 'ontslagen' zijn zonder aanspraak te kunnen maken op een rustpensioen.

Voor de personeelsleden van HR Rail en van de diensten, instellingen en organismen waarvan het administratief statuut bepaald wordt door de federale overheid, zal het ambtshalve ontslag wegens medische ongeschiktheid (zonder recht op pensioen) steeds van toepassing zijn, ongeacht de inhoud van administratief statuut van de betrokken personeelsleden. Overeenkomstig de artikelen 113 en 117, § 3/1, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel is artikel 117, §§ 1 en 3, op deze personeelsleden immers van toepassing 'niettegenstaande elke andere wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling' (in hun administratief statuut).

Voor de andere instellingen (b.v. de gefedereerde entiteiten) is het ambtshalve ontslag wegens medische ongeschiktheid – zoals geregeld in artikel 117 van de voormelde wet van 14 februari 1961 – facultatief. Het bepalen van de redenen tot het beëindigen van een ambt maakt immers deel uit van het administratief statuut van de personeelsleden en niet van hun pensioenregeling waarvoor alleen de federale wetgever bevoegd is (althans binnen het toepassingsveld van het voorontwerp). Het onderscheid tussen de 'opruststelling' en de 'pensionering' en tussen het administratief statuut en de pensioenregeling – en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverdeling – wordt in de memorie van toelichting uiteengezet bij artikel 77 van het voorontwerp.

Deze bevoegdheidsverdeling kan inderdaad leiden tot verschillen in de respectievelijke administratieve statuten op het vlak van het ontslag om medische reden. Deze verschillen leiden evenwel niet tot een ongrondwettige ongelijke behandeling. Vergelijkbare verschillen bestaan ook nu reeds in de diverse administratieve statuten. Zo beschikt bijvoorbeeld niet elke ambtenaar statutair over hetzelfde contingent ziekteverlof dat moet uitgeput zijn vooraleer zijn werkgever hem kan of moet laten oproepen voor een onderzoek door de daartoe bevoegde medische dienst (b.v. Medex) met het oog op een opruststelling wegens medische ongeschiktheid. Ook dergelijke verschillen tussen de statuten kunnen ertoe leiden dat de ene ambtenaar wel op rust gesteld wordt wegens medische ongeschiktheid en de andere helemaal niet ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 90

53.1. L'article 90 vise à modifier l'article 383, § 1^{er}, du Code judiciaire. Cette disposition concerne la mise à la retraite des magistrats, qui s'applique notamment lorsque des magistrats ne

sont plus en mesure de remplir convenablement leurs fonctions en raison d'une infirmité grave et permanente. L'application de la mise à la retraite a actuellement pour effet qu'une pension de retraite est attribuée à l'intéressé.

La modification en projet implique que les articles 7 à 12 de la loi du 20 juillet 1991 'portant des dispositions sociales et diverses' s'appliquent aux magistrats admis à la retraite pour cause d'infirmité grave et permanente, de sorte qu'ils percevront une indemnité dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

Ce point appelle les observations suivantes.

53.2. Premièrement, l'article 383, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code judiciaire ne détermine pas ce qu'il faut faire de la pension qui est actuellement attribuée aux magistrats à l'égard desquels la mise à la retraite en raison d'une infirmité grave et permanente a été appliquée. Le délégué a apporté les éclaircissements suivants :

« Alle (tijdelijke of definitieve) pensioenen die wegens medische ongeschiktheid werden toegekend vóór 1 april 2026 blijven doorlopen, hetzij tot het overlijden van de gepensioneerde, hetzij tot de hervatting van het ambt (in geval van een tijdelijk pensioen). Dit vloeit duidelijk voort uit artikel 77 van het voorontwerp van wet houdende de pensioenhervorming (1). Dat artikel schaft het rustpensioen wegens medische ongeschiktheid uitsluitend af voor de personen die "na 28 februari 2026 in ruste gesteld worden wegens medische ongeschiktheid". Het rustpensioen wegens medische ongeschiktheid van deze personen zal in principe ingaan op 1 maart 2026.

Het principe dat de (tijdelijke) pensioenen wegens medische ongeschiktheid (in de vorm van een definitief pensioen wegens medische ongeschiktheid) behouden blijven indien zij toegekend werden vóór 1 april 2026, wordt ook bevestigd in de overgangsbepalingen vervat in de artikelen 123 tot 126 van het voormelde voorontwerp van wet ».

L'article 77 de l'avant-projet ne mentionne toutefois que les personnes qui sont mises à la retraite pour cause d'« inaptitude médicale », et non les magistrats à l'égard desquels la mise à la retraite en raison d'une infirmité grave et permanente est appliquée. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser ce point dans le texte de l'avant-projet ⁴¹.

53.3. Deuxièmement, les articles 7 à 12 de la loi du 20 juillet 1991 semblent ne pas être alignés sur le système de mise à la retraite pour cause d'infirmité grave et permanente. Ainsi, ces articles utilisent des notions telles que la fin de la relation de travail (article 9) et un « certificat de licenciement » (article 11). Les règles de droit associées à ces notions ne semblent pas pouvoir être simplement appliquées aux magistrats qui font l'objet d'une mise à la retraite en raison d'une infirmité grave et permanente. Dans un souci de sécurité juridique, il est dès lors recommandé de vérifier la cohérence de l'avant-projet avec la loi du 20 juillet 1991 et, le cas échéant, de procéder aux adaptations nécessaires.

⁴¹ Il est également renvoyé à l'observation particulière sous l'article 3 de l'avant-projet 'portant la réforme des pensions (II)', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR.

53.4. Troisièmement, il ressort du texte de l'article 383, § 1^{er}, alinéa 2, du Code judiciaire que les magistrats qui, à leur propre demande, sont admis à la retraite et qui, en outre, ont été autorisés à porter le titre honorifique de leur fonction, ne conservent le statut de magistrat que s'ils n'y ont pas expressément renoncé. L'article 383, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code judiciaire dispose toutefois que la loi du 20 juillet 1991 s'applique aux magistrats admis à la retraite pour cause d'infirmité grave et permanente, nonobstant qu'ils conservent leur qualité de magistrat.

À cet égard, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Net zomin als het eerste lid, maakt het nieuwe derde lid van artikel 383, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek geen enkel onderscheid naargelang de medisch ongeschikte magistraat zelf om zijn opruststelling heeft verzocht – hetzij uit eigen beweging, hetzij na daaromtrent te zijn gewaarschuwd (art. 384 Ger. W) – of daartoe wordt gedwongen nadat hij geen tijdig gevolg heeft gegeven aan de voormelde waarschuwing (art. 385 Ger. W.).

Alle (vanaf 1 april 2026) wegens medische ongeschiktheid op rust gestelde magistraten die onder de toepassing vallen van de voormelde wet van 20 juli 1991 zullen bijgevolg 'hun hoedanigheid van magistraat behouden' ».

Il ressort néanmoins du régime existant que la renonciation à la qualité de magistrat est soit volontaire soit fait l'objet d'une décision. La renonciation volontaire n'est pas abrogée dans l'avant-projet. L'auteur de l'avant-projet doit réévaluer sous cet angle la cohérence de l'article 383, § 1^{er}, du Code judiciaire, compte tenu de la modification envisagée.

Articles 99 et 132

54. Les articles 99 et 132 modifient tous deux l'article 394 du Code judiciaire de la même manière, tout en prévoyant, respectivement aux articles 129 et 136 de l'avant-projet, une date d'entrée en vigueur différente de ces deux dispositions.

Sauf à expliciter dans le commentaire les raisons de cette différence d'entrée en vigueur d'une même modification, l'auteur de l'avant-projet est invité n'envisager qu'une seule modification de l'article 394 du Code judiciaire, à une date unique d'entrée en vigueur.

55. Le commentaire de l'article 132 indique par ailleurs :

« Cet article modifie l'article 394 du Code judiciaire qui prévoit que les dispositions des articles 391 à 393 s'appliquent aux magistrats du parquet.

Dans l'article 394, les dispositions de renvoi sont étendues à l'article 393/2 de sorte que les articles 393/1 et 393/2 s'appliquent également au régime de pension des membres de la magistrature debout avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2017, ce qui est conforme à la pratique administrative du Service fédéral des Pensions ».

Pour autant que l'intention de l'auteur de l'avant-projet soit de donner une portée rétroactive à la modification apportée à l'article 394 du Code judiciaire, il est renvoyé à l'observation particulière n° 14 sous l'article 25 de l'avant-projet de loi 'portant la réforme des pensions (II)', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR.

Article 103

56. Dans la version française de l'article 83, § 3, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires', le mot « légales » sera omis.

Article 105

57. Dans la version française, il y a lieu d'écrire « Dans l'article 5/2, alinéa 3, [...] ».

Articles 111 et 116

58. L'exposé des motifs contient la considération suivante :

« La réforme prévoit un changement important : le seuil inférieur de cumul de 1.264,21 euros bruts par an sera supprimé et remplacé par le seuil supérieur de 10.117 euros bruts par an. Ce nouveau seuil s'appliquera à toutes les pensions pour inaptitude physique, quelle que soit la date de prise de cours de la pension. Ainsi, les pensionnés bénéficiant d'un supplément minimum garanti ou d'un supplément pour handicap grave pourront cumuler un revenu professionnel plus élevé sans perdre complètement leur droit au supplément. Cela incitera également davantage de pensionnés bénéficiant d'un supplément minimum garanti ou d'un supplément pour handicap grave à envisager une activité professionnelle afin d'augmenter leur revenu disponible ».

Interrogés à propos de l'effet incitatif réel de cette mesure sur les personnes pensionnées bénéficiant d'un supplément pour handicap grave à envisager une activité professionnelle, les délégués ont indiqué ce qui suit :

« Gelet op hun verlies aan zelfredzaamheid zullen inderdaad wellicht weinig gepensioneerden met supplement zware handicap in staat zijn om opnieuw een beroepsactiviteit aan te vatten die meer oplevert dan 1.264,21 euro bruto per jaar. (...) »

De gepensioneerden met en supplement zware handicap worden in de memorie van toelichting ook als doelgroep van deze maatregel vermeld omdat anders de indruk zou kunnen ontstaan dat zij helemaal niet in aanmerking komen voor deze cumulatieveroeping (indien zij niet eveneens een supplement gewaarborgd minimumpensioen genieten). Het vaststellen van de graad van zelfredzaamheid is immers een momentopname: niets sluit dus uit dat hun gezondheidstoestand nog verbetert in de loop van hun pensioen waardoor zij toch nog een beroepsactiviteit zouden kunnen opnemen. [...] ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse, qui permettent de mieux comprendre les raisons pour lesquelles les personnes bénéficiant d'un supplément de pension pour handicap grave ont été prises en considération.

Article 119

59. Dans la phrase liminaire, il convient d'écrire « article 20, alinéa 5 » au lieu de « article 20, alinéa 4 ».

LIVRE 9 – TANTIÈMES ET COEFFICIENT D'AUGMENTATIONArticles 130 et 131

60.1. Les articles 130 et 131 visent respectivement à modifier les articles 391/1 et 392/1, du Code judiciaire, en ce qui concerne les tantièmes applicables au calcul de la pension des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le commentaire du livre 9 de l'avant-projet justifie cette mesure comme suit :

« L'accord de coalition prévoit que, pour les services rendus à partir du 1^{er} janvier 2027, tous les tantièmes préférentiels seront remplacés par le tantième 1/60, qui est basé sur un 'montant de pension complet' (= 75 % du salaire de référence) après 45 ans de service. Cela signifie que pour les membres du personnel qui bénéficient d'un tantième plus favorable que 1/60 pour leurs services, les services qu'ils effectuent après le 31 décembre 2026 seront crédités au tantième 1/60 dans la pension.

Cette mesure implique un nouveau renforcement du régime des tantièmes applicables qui a déjà été réalisé avec la réforme des pensions de 2012. À l'époque, pour les services rendus après le 31 décembre 2011, tous les tantièmes plus favorables à 1/48 étaient déjà remplacés par le tantième de 1/48, étant entendu que les personnes qui avaient déjà atteint l'âge de 55 ans au 1^{er} janvier 2012 conservaient le bénéfice des tantièmes plus favorables à 1/48 pour les services rendus après le 31 décembre 2011.

Objectif d'égalité et de cohérence

L'unification des tantièmes vise avant tout à mettre fin à des différences importantes de traitement entre catégories de fonctionnaires. Elle contribue également à rapprocher les pensions des fonctionnaires de celles des salariés et indépendants, afin de garantir une plus grande équité entre régimes et renforcer la cohérence de l'ensemble du système de pensions. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'une démarche plus large visant à harmoniser progressivement les droits de pensions et à renforcer la cohérence du système dans son ensemble.

La mesure participe en effet à une réduction structurelle des écarts entre régimes et genres. En réduisant progressivement les écarts de générosité entre catégories professionnelles, elle diminue l'écart de pension entre hommes et femmes et rapproche les pensions des fonctionnaires de celles des salariés et indépendants. Les simulations du rapport de juillet 2025 du Comité d'Étude sur le Vieillissement confirment cet effet à long terme.

[...]

Justification par l'intérêt général

Même à supposer que la réforme puisse être considérée comme une réduction du niveau de protection sociale, ce que les auteurs du projet n'estiment toutefois pas être le cas, elle est justifiée par plusieurs objectifs d'intérêt général reconnus par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (notamment *C.C., 16 mai 2013, n° 67/2013; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017*) :

1. Viabilité financière des finances publiques : la mesure contribue à réduire le coût du vieillissement. L'impact budgétaire est estimé à environ 130 millions d'euros d'ici 2040, selon les projections du Comité d'Étude sur le Vieillissement (rapport juillet 2025, p.71).

2. Prolongation des carrières : les tantièmes préférentiels permettaient d'atteindre le plafond de pension après une carrière très courte (parfois 36 ans). Il est rappelé que pour

services prestés avant le 1^{er} janvier 2027, les tantièmes préférentiels de 1/48, voire plus avantageux encore (pour les services prestés avant le 1^{er} janvier 2012), restent d'application. Leur suppression à l'avenir rétablit un incitant à poursuivre l'activité, renforcée par le mécanisme des corrections actuarielles.

3. Harmonisation des régimes de pension : l'uniformisation du tantième à 1/60 participe à la convergence entre les régimes de pension, non seulement des fonctionnaires entre eux mais également avec les régimes des salariés et indépendants et répond donc à l'objectif d'intérêt général d'harmonisation des régimes de pension dans un souci d'égalité et de solidarité entre les travailleurs ».

Une mesure analogue est prévue pour les magistrats, greffiers, référendaires du Conseil d'État, de la Cour constitutionnelle et du Conseil du contentieux des étrangers dans le livre 3 de l'avant-projet 'portant la réforme des pensions (II)', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.660/VR.

60.2. Désormais, l'ensemble des pensions du secteur public, y compris celles des magistrats de l'ordre judiciaire et des magistrats des corps spéciaux, sont calculées de manière uniforme sur la base d'un tantième 1/60^{ème}, qui est également celui applicable pour le calcul de la pension des travailleurs salariés et indépendants.

Outre les observations générales relatives au principe d'égalité et de non-discrimination et à l'objectif d'harmonisation poursuivi, ces dispositions appellent les observations suivantes.

61. Dans l'avis 50.743/3 donné le 20 décembre 2011 sur un amendement à l'avant-projet devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses en matière de justice (I)', qui a porté le tantième préférentiel applicable au calcul de la pension des magistrats de l'ordre judiciaire de 1/30^{ème} ou 1/35^{ème} à 1/48^{ème}, la section de législation avait observé :

« 4. Les articles 391*bis* et 392*bis* proposés du Code judiciaire ainsi que l'article 11/3 proposé de la loi portant des dispositions diverses en matière de justice utilisent les critères de l'âge et du nombre d'années de service dans la magistrature.

Il est évident que, dans une législation en matière de pensions, il faut arrêter des critères qui se basent sur l'âge des intéressés et le nombre d'années de service. À cet égard, le législateur dispose également d'un large pouvoir discrétionnaire. Il n'empêche que les différences de traitement ainsi créées entre des catégories de personnes doivent pouvoir se concilier avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ceci vaut également pour les dispositions traitant de manière identique des situations différentes.

À cet égard, il convient de citer plus particulièrement les dispositions suivantes :

[...]

3° comme les dispositions proposées dans les amendements n^{os} 19 à 36 au projet de loi portant des dispositions diverses ⁴², l'article 391*bis*, alinéa 2, proposé, du Code judiciaire vise à uniformiser les tantièmes applicables. Désormais, les pensions du secteur public, y compris celles des magistrats de l'ordre judiciaire sont calculées de manière uniforme sur la base d'un tantième 1/48. Le législateur doit pouvoir justifier comment des situations

⁴² Note de bas de page 4 de l'avis cité : Doc. parl. Chambre, 2011-2012, n° 53-1952/003.

traitées actuellement de manière différente pourront dorénavant être traitées de manière identique ou analogue, sans méconnaître le principe d'égalité »⁴³⁻⁴⁴.

Au regard du régime instauré par le dispositif en projet, qui se distingue, dans sa conception, son application dans le temps et ses effets, de celui qui était établi par la loi du 28 décembre 2011⁴⁵, cette observation peut être réitérée à propos des dispositions relatives à la suppression des tantièmes préférentiels prévues dans l'avant-projet examiné.

62.1. Ainsi qu'il est souligné dans l'observation générale (voir *supra*, n° 12), la suppression des tantièmes préférentiels par un alignement sur le tantième de base de 1/60^{ème} constitue un recul dans la protection du droit à une pension, composante du droit à la sécurité sociale protégée par l'article 23 de la Constitution.

En l'espèce, la suppression du tantième favorable dont bénéficient les magistrats est une mesure qui se cumule aux autres mesures en matière de réforme des pensions, affectant particulièrement les pensions du secteur public, de sorte que ses effets doivent être appréciés de manière globale avec les autres mesures – notamment la fin de la péréquation, l'extension de la période pour la calcul du traitement de référence, ou encore la limitation de l'indexation des pensions les plus élevées ou du plafond Wijninckx⁴⁶ – ayant pour effet de diminuer, potentiellement de manière substantielle, les pensions relevant du secteur public, notamment celles dont bénéficient les magistrats de l'ordre judiciaire ainsi que les magistrats de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et du Conseil du contentieux des étrangers.

62.2. S'agissant des magistrats concernés par l'avant-projet à l'examen, il convient de rappeler que les conditions de nomination reprises dans le Code judiciaire imposent, pour l'accès à la magistrature, la réussite d'un concours d'admission ou d'un examen d'aptitude professionnelle, avec des conditions d'expérience juridique probante de plusieurs années et/ou de stage judiciaire (articles 259*octies* et 259*bis*-9 du Code judiciaire). Il en découle que, contrairement à ce qui prévalait jusqu'alors, le passage des tantièmes de 1/48^{ème} à 1/60^{ème} aura pour conséquence que les

⁴³ *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1953/007, pp. 3-5.

⁴⁴ Voir également en ce sens l'avis 50.742/1/2 donné le 20 décembre 2011 sur des amendements à un avant-projet de loi devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses' ; *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1952/001, pp. 16-25 et n° 1952/013, pp. 3-18.

⁴⁵ Dans son arrêt n° 67/2013 du 16 mai 2013, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les mesures de la loi du 28 décembre 2011 relatives au tantième applicable aux pensions des magistrats de l'ordre judiciaire. Si la Cour a rejeté le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 151 à 155 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique, c'est en tenant compte de plusieurs éléments : d'une part, « [b]ien qu'il soit plus défavorable que les anciens tantièmes préférentiels 1/30 et 1/35 qui étaient d'application, le tantième 1/48 est toujours plus favorable que celui qui s'applique au personnel du secteur public » (B.8, alinéa 1^{er}) ; d'autre part, les dispositions attaquées de la loi du 28 décembre 2011 n'ont effet que pour les services prestés après le 31 décembre 2011, les magistrats continuant de bénéficier, pour les services prestés antérieurement, des tantièmes 1/30 et 1/35, indépendamment de leur âge au 1^{er} janvier 2012 et de l'âge auquel ils ont accédé à la magistrature (B.9.2). Enfin, à titre de mesure transitoire, le législateur avait prévu que les pensions des magistrats qui avaient déjà atteint l'âge de 55 ans au 1^{er} janvier 2012 resteraient calculées sur la base des tantièmes préférentiels antérieurs, le nouveau régime ne s'appliquant dès lors qu'aux magistrats n'ayant pas atteint l'âge de 55 ans au 1^{er} janvier 2012 (B.10.1).

⁴⁶ Mesures prévues dans la loi-programme du 18 juillet 2025.

magistrats concernés ne pourront plus bénéficier d'une pension complète sur la base de leur carrière de magistrat, dont les conditions d'accès justifiaient l'instauration d'un tantième plus favorable ⁴⁷.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier qu'au regard du calcul de leur pension, les magistrats de l'ordre judiciaire ne se trouvent plus dans une situation justifiant le maintien d'un régime différencié pour le tantième applicable au calcul de leur pension.

La même observation vaut pour les autres personnes à l'égard desquelles le tantième plus favorable est supprimé.

62.3. Par ailleurs, la section de législation attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la possibilité, qui a été identifiée dans la jurisprudence européenne, d'un impact d'une réforme pécuniaire sur l'indépendance des magistrats.

Il découle en effet d'une lecture combinée de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne, tel qu'interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, que « conformément au principe de proportionnalité, [...] une mesure visant à réduire la rémunération des juges [ou leur pension de retraite] doit être apte à garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi, se limiter au strict nécessaire pour atteindre cet objectif et ne pas être disproportionnée par rapport audit objectif, ce qui implique de pondérer l'importance de ce dernier et la gravité de l'ingérence dans le principe d'indépendance des juges » ⁴⁸.

Au regard de l'incidence financière sur les pensions des magistrats qu'emportent les mesures en projet, combinées avec les autres mesures déjà concrétisées ou en projet, évoquées au n° 62.1, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier que les mesures envisagées ne sont pas susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à l'indépendance du pouvoir judiciaire ⁴⁹.

62.4. Les articles 130 et 131 ont pour conséquence que les services prestés par les magistrats de l'ordre judiciaire avant le 1^{er} janvier 2027 restent soumis au tantième qui leur était applicable pendant cette période. En revanche, aucun régime transitoire analogue à celui prévu dans l'article 4 de la loi du 28 décembre 2011 pour les magistrats ayant atteint l'âge de 55 ans au 1^{er} janvier 2027 n'est organisé en qui concerne le maintien du bénéfice du calcul de la pension sur la base du tantième favorable 1/48^{ème}. La question se pose de savoir ce qui justifie qu'un régime transitoire a été adopté lors de la réforme en 2011, tandis qu'un tel régime n'est pas prévu dans le présent avant-projet.

⁴⁷ Voir le rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, « Tantièmes préférentiels dans les pensions des fonctionnaires », Bruxelles, avril 2023, p. 15.

⁴⁸ C.J. (7^e ch.), arrêt *Curtea de Apel București*, 5 juin 2025, C-762/23, point 30, ECLI:EU:C:2025:400. Voir aussi C.J. (gde ch.), arrêt *Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreikė*, 25 février 2025, C-146/23 et C-374/23, point 72, ECLI:EU:C:2024:507.

⁴⁹ En ce sens, voir aussi l'avis 78.747/1-2-3-4-16 donné le 28 janvier 2026 sur un avant-projet de « loi-programme », observation générale 4.4 sous le chapitre 4 du titre 3.

Article 133

63.1. L'article 46, § 3/1, en projet de la loi du 15 mai 1984 prévoit une exception à la disparition du coefficient d'augmentation au bénéfice des enseignants (hors enseignement supérieur), des agents qui accomplissent des services actifs, des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et des pompiers professionnels qui participent directement à la lutte contre le feu.

63.2. Interrogés sur la justification de cette différence de traitement, les délégués ont précisé ce qui suit :

« Het verschil in behandeling valt te verklaren door het feit dat het gaat over functies van personeelsleden in operationele en actieve dienst, zoals operationeel politiepersoneel en professionele brandweerlieden. Gelet op het operationele en actieve karakter van deze diensten wordt voor hen in een uitzondering voorzien voor het volledig verdwijnen van de verhogingscoëfficiënt. Hun verhogingscoëfficiënt evolueert geleidelijk van 1,05 (in 2027) tot 1,025 (vanaf 2031) wat een belangrijke stap is in de richting van een harmonisering van de loopbaanvoorwaarden in de onderscheiden stelsels en beroepsgroepen ».

Il est pris acte de ces précisions.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de préciser si et dans quelle mesure ces explications valent également pour le personnel enseignant (hors enseignement supérieur).

64. Le même article prévoit que pour ces catégories de fonctionnaires, le coefficient ne s'appliquera toutefois plus, contrairement à ce qui est actuellement le cas, aux périodes de congé ou de disponibilité préalables à la retraite. Interrogés sur la justification de cette différence de traitement par comparaison avec les autres périodes de la carrière des agents concernés, les délégués ont précisé :

« Artikel 133 voorziet dat de verhogingscoëfficiënt voor de betrokken categorieën ambten niet langer van toepassing is op periodes van verlof of beschikbaarheid vóór pensionering, terwijl deze coëfficiënt wel behouden blijft voor effectief gepresteerde dienstperiodes.

De verhogingscoëfficiënt is bedoeld als erkenning van de effectieve uitoefening van bepaalde operationele en actieve functies. Verlofperiodes of beschikbaarheid worden niet beschouwd als periodes waarin deze specifieke werkomstandigheden aanwezig zijn. Het wegvallen van de coëfficiënt voor deze periodes moet vermijden dat voordelen worden toegekend zonder dat er daadwerkelijke arbeidsprestaties aan verbonden zijn.

Met andere woorden: de hervorming wil de toepassing van de coëfficiënt strikt koppelen aan daadwerkelijke prestaties en niet aan periodes waarin de ambtenaar tijdelijk niet actief is. Dit was ook al eerder het geval voor de 'actieve diensten' zoals bepaald in de tabel in de bijlage van de algemene wet van 21 juli 1844. Het betreft hier eerder een gelijkere behandeling dan voordien en in se een rechtzetting van een anomalie in de huidige pensioenwetgeving ».

Il est pris acte de ces précisions.

*

1. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

*

STREKKING

2.1. Zoals de steller uiteenzet, strekt het voorontwerp ertoe “een diepgaande hervorming van de pensioenen door te voeren” overeenkomstig het federale regeerakkoord 2025-2029 van 31 januari 2025. Die structurele pensioenhervorming wordt voorgesteld als absoluut noodzakelijk om in “de huidige economisch context” te zorgen voor de financiële houdbaarheid van de Belgische pensioenen en om voor de komende generaties een duurzaam en rechtvaardig systeem te waarborgen.

Het voorontwerp beoogt tevens een harmonisatie van de pensioenstelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren en een verhoging van de werkgelegenheidsgraad via een versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en het pensioen.

2.2. Boek 2 strekt tot invoering van een bonus-malussysteem in de pensioenregelingen voor de ambtenaren en de werknemers waarbij het pensioenbedrag wordt verminderd bij opname van het pensioen vóór de wettelijke pensioenleeftijd en verhoogd bij uitstel tot na de wettelijke pensioenleeftijd. De percentages van vermindering en verhoging zijn afhankelijk van het geboortjaar en zijn gekoppeld aan een werkvoorwaarde tijdens de loopbaan. Ten slotte bevat het boek enkele wijzigingsbepalingen. Boek 2 treedt grotendeels in werking op 1 januari 2027.

2.3. Boek 3 regelt de voorwaarden voor het vervroegd pensioen in de pensioenregelingen voor de ambtenaren en de werknemers. Er wordt een nieuwe mogelijkheid ingevoerd om op 60 jaar met pensioen te gaan bij een loopbaan van minstens 42 kalenderjaren met elk 234 effectieve werkdagen, gekoppeld aan een werkvoorwaarde tijdens de loopbaan. De loopbaanvoorwaarde voor de opening van het recht op een vervroegd pensioen wordt geharmoniseerd waardoor enkel loopbaanjaren met 156 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen in aanmerking zullen komen. Er wordt in overgangsbepalingen voorzien. Boek 3 treedt in werking op 1 januari 2027.

2.4. Boek 4 introduceert een uniforme werkvoorwaarde in alle pensioenregelingen die geldt voor de nieuw ontworpen mogelijkheid om vervroegd pensioen op te nemen en voor de vermindering of verhoging van het pensioenbedrag bij toekenning van het pensioen voor of na de wettelijke leeftijd. Het bepaalt welke dagen en kwartalen meetellen, met inbegrip van dagen wegens ziekte of invaliditeit. Ten slotte zijn er ook aanpassingen van de werkvoorwaarde in het minimumpensioen. Boek 4 treedt in werking op 1 januari 2027.

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

2.5. Boek 5 wijzigt de berekeningsbasis van ambtenarenpensioenen door de referentieperiode geleidelijk te verlengen van de laatste tien jaar naar de volledige loopbaan van 45 jaar, met een bijzondere regeling voor de pensioenen van de militairen en het personeel van HR Rail. Correctiemechanismen beschermen de laagste pensioenen. Boek 5 treedt in werking op 1 januari 2027.

2.6. Boek 6 beperkt de aanneembaarheid van perioden van eindloopbaanregeling, loopbaanonderbreking, verlof en andere vormen van afwezigheid die zich situeren na 31 december 2026. Afwezigheden die voortvloeien uit perioden van eindloopbaanregeling zijn nog slechts aanneembaar ten belope van maximum 24 maanden. Loopbaanonderbreking, verlof of andere vormen van (onbezoldigde) afwezigheid zijn niet langer of slechts beperkt aanneembaar. Voor zorg- en opleidingsverlof geldt een bijzondere regeling. Ten slotte wordt voorzien in overgangsmaatregelen voor bepaalde personen. Boek 6 treedt in werking op 1 januari 2027.

2.7. Boek 7 schaft de perequatie van lopende pensioenen af, behoudens voor uitgestelde rust- en overlevingspensioenen. Boek 7 treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op die waarin de aan te nemen wet in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

2.8. Boek 8 schaft het pensioen wegens medische ongeschiktheid af. De bestaande regeling wordt behouden voor personen die reeds een dergelijk pensioen genieten. Overgangsbepalingen regelen de omzetting van tijdelijke pensioenen wegens medische ongeschiktheid in definitieve pensioenen. Boek 8 treedt grotendeels in werking op 1 april 2026.

2.9. Boek 9 voert een uniforme tantième van 1/60 in voor alle diensten gepresteerd vanaf 1 januari 2027. De verhogingscoëfficiënt die voor sommige personeelscategorieën bestaat wordt vanaf dezelfde datum geneutraliseerd, met uitzondering van enkele categorieën waarvoor de verhogingscoëfficiënt geleidelijk wordt verminderd. Boek 9 treedt in werking op 1 januari 2027.

2.10. Boek 10 verhoogt vanaf 1 januari 2027 geleidelijk de preferentiële pensioenleeftijden voor militairen en het rijdend personeel van HR Rail. Boek 10 treedt in werking op 1 februari 2027.

2.11. Boek 11 voert ook voor de zelfstandigen een bonus-malussysteem in. Er wordt voor zelfstandigen daarnaast een nieuwe mogelijkheid ingevoerd om vervroegd met pensioen te gaan. Er wordt in overgangsbepalingen voorzien. Boek 11 treedt in werking op 1 januari 2027.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Volgens de steller van het voorontwerp wil de structurele pensioenhervorming waarin het dispositief voorziet, ervoor zorgen dat “iedereen een basisniveau van financiële zekerheid heeft na pensionering”, en worden “geleidelijkheid en respect voor verworven rechten” als de “hoekstenen” van die structurele hervorming voorgesteld.

Het ontworpen dispositief geeft aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen over de *standstill*verplichting (I) en het gelijkheidsbeginsel (II).

I. Standstillverplichting

a) Strekking van de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende *standstill*verplichting

4.1. Het recht op een rustpensioen maakt deel uit van het recht op sociale zekerheid dat verankerd is in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet,¹ zodat de wetgever de in die bepaling vervatte *standstill*verplichting in acht moet nemen als hij dat recht wil hervormen.

Het Grondwettelijk Hof brengt het volgende in herinnering:

“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.”²

Het Grondwettelijk Hof wijst er ook op dat de bevoegde wetgever in socio-economische aangelegenheden inderdaad over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om te bepalen welke maatregelen moeten worden ingevoerd om de door hem vastgestelde doelen te bereiken. Die *standstill*verplichting kan bovendien niet zo worden begrepen dat elke wetgever de wettelijk bepaalde regels van de sociale zekerheid in het raam van zijn bevoegdheden ongewijzigd zou moeten laten. De *standstill*verplichting verbiedt hun om zonder redelijke verantwoording maatregelen in te voeren die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar ontsiet hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.³

Om toelaatbaar te zijn in het licht van de *standstill*verplichting moet de bewerkstelligde achteruitgang, als die aanzienlijk blijkt, dus een legitiem doel nastreven en evenredig zijn met dat doel.⁴

4.2. Zoals hierboven uiteengezet is, strekt het ontworpen dispositief ertoe een structurele pensioenhervorming door te voeren.

Aangezien de naleving van de *standstill*verplichting wordt onderzocht ten aanzien van het bestaan van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht en ten aanzien van de redelijke verantwoording van die achteruitgang, moet men voor dat onderzoek kunnen beschikken over alle elementen die bij de totstandkoming van die nieuwe regeling een rol hebben gespeeld, en moet

¹ GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.15 e.v.

² GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2. Zie in dezelfde zin bijvoorbeeld GwH 14 november 2024, nr. 122/2024, B.5.2; GwH 11 december 2025, nr. 174/2025, B.5.4.

³ GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.3 en B.6.4. In verband met de rust- en overlevingspensioenen heeft het Grondwettelijk Hof tevens geoordeeld dat het de wetgever toekomt “te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog op besparingen” en dat, aangezien die pensioenen met overheidsfondsen worden gefinancierd, de last die op de Staat weegt, moet “kunnen worden gewijzigd wanneer de sanering van de openbare financiën of het tekort in de sociale zekerheid zulks vereisen” (bijvoorbeeld GwH 17 maart 2022, nr. 42/2022, B.7.2; GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.19).

⁴ 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, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 909/1, 291-427, in het bijzonder 408 en volgende, evenals de verwijzingen die in voetnoot 151 vermeld worden.

bekend zijn welke concrete gevolgen die hervorming meebrengt voor de situatie van de verschillende betrokken personen.

In dat verband herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat ze bij het vervullen van haar adviserende taak in principe slechts een preventief juridisch onderzoek *in abstracto* kan uitvoeren op basis van het ontworpen dispositief, maar dat ze, niet concreet en *a fortiori* niet voor elk individueel geval, kan inschatten wat de werkelijke financiële impact van de ontworpen maatregelen op alle betrokken personen is. Op dat punt maakt de Raad van State een voorbehoud. Het komt in de eerste plaats toe aan de steller van het voorontwerp om ter zake voldoende diverse hypothesen te onderzoeken en de resultaten daarvan bij de verantwoording van de maatregelen te betrekken (zie hierna ook opmerkingen 8.1 en 12).

4.3. Er moet evenwel worden vastgesteld dat de maatregelen van de structurele pensioenhervorming waarin het ontworpen dispositief voorziet, zelf in het verlengde liggen, overeenkomstig het federale regeerakkoord van 31 januari 2025, van andere maatregelen inzake algemene pensioenhervorming die al in de programmawet van 18 juli 2025 en in de wet van 18 december 2025 ‘houdende diverse bepalingen’ zijn opgenomen. Deze voorzien respectievelijk in de beperking tussen 1 juli 2025 en 31 december 2029 van de indexering van het wettelijk pensioen van ambtenaren en van personen met een gemengde loopbaan indien een bepaald bedrag wordt overschreden, in de bevrozing tijdens diezelfde periode van het plafond dat in artikel 40 van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’ is vastgesteld (het “plafond-Wijninckx”) (programmawet van 18 juli 2025) en in de afschaffing van de pensioenbonus in de verschillende pensioenstelsels (wet van 18 december 2025).

In dat verband herinnert de afdeling Wetgeving aan hetgeen ze heeft opgemerkt in advies 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over de eerste maatregelen inzake pensioenhervorming, vastgesteld in de programmawet van 18 juli 2025:

“De bepalingen van de voorliggende titels 6 en 7 vormen slechts één element van een ruimer geheel van aangekondigde en nog te concretiseren maatregelen op het vlak van pensioenhervorming. De afdeling Wetgeving is dan ook niet in staat in het kader van deze adviesaanvraag de beoogde hervorming in haar geheel te onderzoeken, doch kan zich enkel uitspreken over de maatregelen van het voorontwerp. Wanneer de afdeling Wetgeving advies moet uitbrengen over de overige aangekondigde elementen van de hervorming zal zij vanzelfsprekend rekening houden met de maatregelen die al concreet zijn ingevuld, teneinde te oordelen of de aanvullende maatregelen in het licht van de hogere regels, en met name van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstillverplichting*, in hun geheel toelaatbaar zijn.”⁵

Over andere maatregelen inzake pensioenhervorming heeft de afdeling Wetgeving dezelfde opmerking gemaakt.⁶

⁵ Adv.RvS 77.696/2-3-16-VR, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 909/1, 291-427.

⁶ Zie adv.RvS 77.699/2-3-4-16-VR van 17 juni 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2025 ‘houdende diverse bepalingen’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 963/1); adv.RvS 78.582/16 van 31 december 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 januari 2026 ‘tot wijziging van de artikelen 24bis en 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, opmerking 3.

4.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de afdeling Wetgeving bij het onderzoek van dit dispositief rekening moet houden met de maatregelen die, wat de structurele pensioenhervorming betreft, al vaste vorm hebben gekregen in de programmawet van 18 juli 2025 en in de wet van 18 december 2025, om te kunnen oordelen of de ontworpen maatregelen in hun geheel toelaatbaar zijn in het licht van de *standstill*verplichting die vervat is in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.⁷

b) Globaal onderzoek van de achteruitgang ten aanzien van de *standstill*verplichting als gevolg van de maatregelen waarin het voorontwerp voorziet

5.1. In de algemene toelichting beweert de steller van het voorontwerp dat de beoogde maatregelen in hun geheel genomen noodzakelijk zijn en dat ze, daar waar ze tot een verlaagd beschermingsniveau leiden, redelijkerwijs gerechtvaardigd worden “door het algemeen belang dat op het spel staat”.

Wat de *standstill*verplichting betreft, bevat de algemene toelichting een beoordeling van de maatregelen waarin het voorontwerp van wet in het licht van die verplichting voorziet, en stelt ze dat de pensioenhervorming verantwoord wordt door de volgende redenen van algemeen belang:

- eerste doelstelling: “houdbaarheid van het pensioenstelsel en herstel van het begrotingstraject van de Belgische Staat met het oog op het behoud en herstel van het pensioen als intergenerationeel sociaal contract”;
- tweede doelstelling: “harmonisatie van de pensioenstelsels (ambtenaren, werknemers, zelfstandigen)”;
- derde doelstelling: “het verhogen van de werkgelegenheidsgraad via een versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en de opbouw van pensioenrechten”.

5.2. Ook al kan niet betwist worden dat elk van die hier nagestreefde doelen legitiem is in de zin van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof,⁸ het onderzoek van de inachtneming van de *standstill*verplichting vereist dat de aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht redelijk verantwoord wordt ten aanzien van het *in casu* nagestreefde doel. Dat veronderstelt dat er een redelijk verband van evenredigheid tussen die aanzienlijke achteruitgang en het (de) nagestreefde doel(en) wordt aangetoond.

Die beoordeling veronderstelt dan ook dat onderzocht wordt of en in welke mate de ontworpen maatregelen leiden tot een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het recht op pensioen.

⁷ In dezelfde zin heeft de afdeling Bestuursrechtspraak in arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 geoordeeld dat er rekening kon worden gehouden met de gecumuleerde impact van meerdere maatregelen samen om de verenigbaarheid met de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*verplichting na te gaan en te beoordelen of er sprake was van een aanzienlijke achteruitgang.

⁸ Zie bijvoorbeeld GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.20-B.22; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.2.2; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.32; GwH 30 mei 2024, nr. 60/2024, B.6.

6. Afgezien van de maatregelen waarin de programmawet van 18 juli 2025 en de wet van 18 december 2025 reeds voorzien, wordt in de boeken 2 tot 11 van het voorontwerp een onderscheid gemaakt tussen de verschillende maatregelen van de voorliggende pensioenhervorming op grond van hun strekking. In de algemene toelichting worden die maatregelen als volgt voorgesteld:

“Concreet voorziet huidig wetsontwerp de volgende maatregelen:

- het uitdoven van de preferentiële pensioenleeftijden voor militairen en rijdend personeel van HR Rail;
- de verlenging van de referentiewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen;
- de afschaffing van de preferentiële tantièmes en de verhogingscoëfficiënten;
- de wijziging van de aanneembaarheid voor het ambtenarenpensioen van periodes van verlof, disponibiliteit, loopbaanonderbreking en andere vormen van afwezigheid;
- de afschaffing van de perequatie voor de lopende pensioenen in het ambtenarenpensioenstelsel;
- de harmonisatie in de drie stelsels van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering;
- de invoering in de drie stelsels van een nieuwe bijkomende mogelijkheid tot vervroegd pensioen voor een lange, effectief gewerkte loopbaan vanaf 60 jaar en 42 loopbaanjaren en waarbij elk loopbaanjaar minstens 234 effectief gewerkte dagen telt;
- de invoering in de drie stelsels van de vermindering of verhoging van het pensioenbedrag bij toekenning vóór of na de wettelijke pensioenleeftijd;
- de afschaffing van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid;
- de invoering van een werkvoorwaarde in de drie stelsels.”

De maatregelen van de boeken 8 en 9 moeten ook gelezen worden in samenhang met de bepalingen van het voorontwerp van wet “houdende de pensioenhervorming (II)”, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR gegeven heeft.

7.1. In het licht van de verschillende maatregelen waarin het dispositief van het voorliggende voorontwerp voorziet, en onverminderd het feit dat de wetgever in het kader van de pensioenhervorming andere maatregelen zou kunnen nemen die een verhoogde bescherming vormen, lijkt nauwelijks te kunnen worden betwist dat elk van de maatregelen waarin het voorontwerp voorziet, afzonderlijk beschouwd, een achteruitgang van de juridische bescherming van het recht op pensioen van de betrokken personen inhoudt.

7.2. Hoewel de invoering van een nieuwe mogelijkheid tot vervroegd pensioen in de drie pensioenstelsels (boeken 3 en 11 van het voorontwerp) op zich niet tot enige achteruitgang leidt, gaat ze in de drie stelsels gepaard met een harmonisatie van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering, wat tot een achteruitgang leidt van de bescherming van het recht op vervroegd pensioen. Enerzijds gaat het om strengere voorwaarden voor toegang tot het vervroegd pensioen, anderzijds leiden de maatregelen van de boeken 2 en 11 tot een vermindering van het pensioenbedrag (“pensioenmalus”) wanneer men voor de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen gaat, en laten ze de toekenning van een verhoogd pensioenbedrag (“pensioenbonus”) afhangen van

de keuze om na de wettelijke pensioenleeftijd verder te werken. De nieuwe toegangsmogelijkheid tot het vervroegd pensioen en de toepassing van het bonus-malussysteem worden bovendien gekoppeld aan een werkvoorwaarde (boek 4).

7.3. Wat de pensioenregeling in de overheidssector betreft, worden dan weer verschillende specifieke maatregelen genomen die leiden tot een achteruitgang van de bescherming van het recht op pensioen voor ambtenaren:

a) Dat geldt vooreerst voor de verlenging van de periode die in aanmerking wordt genomen om de gemiddelde referentiewedde voor de berekening van het pensioen te bepalen (boek 5 van het voorontwerp). De weddes die als grondslag dienen voor de vaststelling van het gemiddelde bedrag dat meetelt voor de berekening van het pensioenbedrag, zullen namelijk niet langer over een periode van tien jaar in aanmerking worden genomen, maar gaandeweg over een steeds langere referentieperiode die varieert in functie van het geboortjaar, om uiteindelijk tot een referentieperiode te komen die de volledige loopbaan, in principe 45 jaar, bestrijkt. Voor de meeste betrokkenen betekent dat een feitelijke achteruitgang van de bescherming.

b) Zo ook leidt de wijziging van de aanneembaarheid voor het pensioen van periodes van verlof, disponibiliteit, loopbaanonderbreking en andere vormen van afwezigheid (boek 6 van het voorontwerp) tot striktere regels voor de met dienstactiviteit gelijkgestelde periodes dan de thans geldende regels.

c) De afschaffing van het perequatiemechanisme (boek 7 van het voorontwerp), dat via de koppeling van het bedrag van de lopende pensioenen aan dat van de weddes van actieve ambtenaren moest zorgen voor de welvaartsvastheid van de lopende pensioenen van de rechthebbenden, leidt tot een achteruitgang van de rechten op pensioen.

d) In dit stadium valt weliswaar moeilijk vast te stellen welke gevolgen de afschaffing van het pensioen wegens medische ongeschiktheid (boek 8 van het voorontwerp) voor alle betrokken personen heeft (zie *infra*, nr. 13.5), maar dat neemt niet weg dat die afschaffing mogelijk een achteruitgang vormt van de bescherming van de rechten van bepaalde personen die vroeger arbeidsongeschikt werden verklaard, maar die niettemin geen recht op een pensioen zullen kunnen doen gelden omdat ze niet voldoen aan de leeftijds- of de werkvoorwaarden.

e) Dat de preferentiële tantièmes en de verhogingscoëfficiënten (boek 9 van het voorontwerp), die vroeger in verschillende pensioenregelingen bestonden, worden afgeschaft, vormt zonder enige twijfel een achteruitgang van het recht op pensioen van de betrokkenen.

f) Ten slotte vormt de uitdoving van de preferentiële pensioenleeftijden die tot nu toe bestonden voor militairen en rijdend personeel van HR Rail (boek 10 van het voorontwerp) een achteruitgang voor de betrokken personeelsleden.

7.4. Uit het bovenstaande blijkt dat alle in het voorontwerp beoogde maatregelen tot een achteruitgang leiden voor alle werkenden, ongeacht of ze onder de pensioenregeling van de overheidssector dan wel onder die van de privésector vallen.

Dat elke maatregel tot een achteruitgang leidt, wordt tevens bevestigd in de toelichting bij elk boek van het voorontwerp, waarin voor elke afzonderlijk beschouwde maatregel

elementen worden aangevoerd die beogen aan te tonen dat die maatregelen niet tot een aanzienlijke achteruitgang leiden ten aanzien van de *standstill*verplichting.

8.1. Naar aanleiding van de vraag of die achteruitgang als aanzienlijk bestempeld zou kunnen worden, is de gemachtigden verzocht cijfergegevens mee te delen waarmee men kan nagaan tot welke achteruitgang alle ontworpen maatregelen leiden, zowel voor de huidige als voor de toekomstige rechthebbenden op een pensioen dat onder de pensioenregeling voor de overheidssector, voor werknemers of voor zelfstandigen valt. De gemachtigden hebben een reeks gegevens bezorgd, waaronder een aantal simulaties gebaseerd op aparte fictieve hypothesen en betreffende elk van de pensioenregelingen in kwestie.

8.2. Naast het feit dat de afdeling Wetgeving, zoals hierboven opgemerkt is (zie *supra*, nr. 4.2), niet over de technische expertise beschikt om de concrete financiële impact van de ontworpen maatregelen op alle werkenden te beoordelen, dient te worden vastgesteld dat, gelet op de veelheid aan regelingen, ook dergelijke gegevens uit simulaties niet meer dan een ruwe inschatting mogelijk maken van de concrete impact van de ontworpen maatregelen op het pensioenbedrag, met name naargelang van de gepresteerde of in aanmerking genomen periodes van tewerkstelling en naargelang van de leeftijd waarop de verschillende rechthebbenden met pensioen gaan.

8.3. Nu reeds valt echter op te merken dat de meegedeelde gegevens duidelijk aantonen dat de maatregelen waarin het voorontwerp voorziet, in hun geheel genomen leiden tot een lager pensioenbedrag voor de betrokkenen,⁹ ongeacht onder welke pensioenregeling dezen vallen,¹⁰ en bijgevolg tot een verlies van koopkracht van die categorieën van personen.

Aangezien elke ontworpen maatregel afzonderlijk genomen tot een achteruitgang leidt ten aanzien van elk van de variabelen inzake de voorwaarden voor de toegang en de modaliteiten van de pensioenberekening, waaronder de leeftijd en de aanmerkingneming van de gepresteerde arbeid, valt bovendien te betwijfelen dat alle ontworpen maatregelen in hun geheel genomen¹¹ niet tot een aanzienlijke achteruitgang zouden leiden voor alle werkenden van de

⁹ Bij wijze van voorbeeld: op basis van de verschaft simulaties zou een federaal ambtenaar, geboren in 1980 en houder van een masterdiploma, die op de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen gaat, recht hebben op een rustpensioen dat op basis van de ontworpen regeling 5 % lager ligt; voor een lid van het onderwijzend personeel, geboren in 1980 en houder van een masterdiploma, dat op de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen gaat, zou het pensioen 6,45 % minder bedragen. In geval van vervroegd pensioen zou het pensioen in beide aangehaalde voorbeelden respectievelijk 6 en 12,19 % minder bedragen. Hoewel geen gegevens zijn bezorgd voor ambtenaren die na 1980 geboren zijn, kan men ervan uitgaan dat het pensioenbedrag voor die categorie nog sterker zal dalen.

¹⁰ Tenzij ze na de wettelijke pensioenleeftijd voortwerken om recht te hebben op de pensioenbonus, wat de evenredigheid van die achteruitgang echter niet lijkt te kunnen rechtvaardigen, zie *infra*, nr. 13.3.2.

¹¹ Zie in dat verband arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 waarin de afdeling Bestuursrechtspraak als volgt heeft geoordeeld: “le cumul de plusieurs mesures est de nature à aboutir à un recul sensible du niveau de protection, même si chacune de celles-ci ne peut être considérée comme ayant nécessairement en elle-même un tel impact”, zodat “il doit être considéré que l’arrêté attaqué entraîne de manière globale un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert, sans qu’il soit besoin d’établir le caractère sensible du recul induit par chacune des mesures adoptées par l’acte attaqué”.

verschillende pensioenregelingen. Dat geldt, gelet op het voorgaande, alleszins voor de ambtenaren, ten aanzien van wie een aantal specifieke maatregelen worden genomen.

In dat verband staat het aan de steller van het voorontwerp duidelijker aan te tonen welke redelijke verantwoording aan de basis ligt van de ontworpen maatregelen.

c) Redelijke verantwoording en gedifferentieerde impact van de ontworpen maatregelen naargelang van het pensioenstelsel

9. In verband met de redelijke verantwoording van de ontworpen maatregelen staat in de algemene toelichting het volgende te lezen:

“(…) de *standstill*-verplichting en het daaruit voortvloeiende verbod op aanzienlijke achteruitgang houden geen verworven recht op handhaving van de norm in, maar alleen een verworven recht op handhaving van een gelijkwaardig beschermingsniveau (RvS, arrest nr. 249.150 van 4 december 2020). De wetgever behoudt volledige vrijheid bij de keuze van de wijze waarop het grondrecht wordt beschermd en kan bijgevolg besluiten de bestaande wetgeving te wijzigen zonder afbreuk te doen aan de *standstill*-verplichting, op voorwaarde echter dat de vervangende wetgeving een gelijkwaardig beschermingsniveau garandeert of, met andere woorden, compenserende maatregelen bevat.”

Ter staving van de evenredigheid wordt in de algemene toelichting van het voorontwerp bovendien het volgende naar voren gebracht:

“5.1.2. De hervorming is redelijk verantwoord in het licht van de nagestreefde doelstellingen.

De hervorming is geschikt om de beoogde doelstellingen te bereiken. Volgens het laatste jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing zullen de kosten van de vergrijzing weliswaar blijven stijgen (zelfs rekening houdend met de huidige hervorming) tot 27,5 % van het BBP in 2070, wat al een eerste indicator is van het proportionele karakter van de hervorming. De pensioenhervorming zal deze stijging echter verzachten, wat, zoals hierboven gezien, nu eenmaal noodzakelijk is om de betaalbaarheid en de duurzaamheid van het pensioenstelsel te vrijwaren. Zo zal tegen 2070 de stijging van de totale kosten van de vergrijzing met de helft afnemen en zullen de extra pensioenuitgaven met bijna 60 % dalen, ofwel meer dan de helft. De pensioenmaatregelen reduceren de budgettaire kosten met 1,6 procentpunt van het BBP over de periode 2024-2070 (ten opzichte van een scenario zonder deze maatregelen). De arbeidsparticipatie van 55- tot 66-jarigen zal stijgen van 54,9 % in 2025 tot 70,5 % in 2070. In het bijzonder zal de werkgelegenheidsgraad bij 55-65-jarige vrouwen meer stijgen dan bij mannen, waardoor de genderkloof inzake de werkgelegenheidsgraad bij 55-65-jarigen verder blijft dalen van 20 procentpunt in 2000 tot 6 procentpunt tegen 2070. Bovendien zou de structurele werkloosheid dankzij de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd dalen van 7 % tot 5,7 %. De uitgaven in verband met werkloosheid (met inbegrip van vervroegde pensionering en overgangsbanen) zouden tussen 2025 en 2070 met 0,6 % van het BBP dalen, wat aanzienlijk is.

Uit objectieve gegevens, zoals hierboven uitvoerig uiteengezet, blijkt dus dat de hervorming de financiële houdbaarheid van het sociale systeem en daarmee ook de budgettaire houdbaarheid van België zal verbeteren.

De hervorming houdt rekening met verworven rechten. Ze gaat ook gepaard met maatregelen om het recht op sociale bescherming van de burgers te waarborgen. De wetgever besteedt bijzondere aandacht aan het feit dat zieke personen en vrouwen niet benadeeld mogen worden, met name wat het malussysteem betreft. Dit wordt nader

toegelicht bij de relevante maatregelen. De pensioenhervorming gaat ook gepaard met overgangsmaatregelen, zodat de achteruitgang van de sociale bescherming geen onevenredig karakter krijgt, zoals hieronder wordt uiteengezet. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds erkend dat de wetgever met het toekennen van afwijkingen en overgangsmaatregelen een evenwicht heeft nagestreefd dat niet kennelijk onredelijk was (GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.24.3).

Gelet op het voorgaande, is de hervorming redelijk gerechtvaardigd en evenredig.”

10. Wat betreft de achteruitgang van de bescherming van het recht op pensioen, blijkt uit die toelichting dat de ontworpen maatregelen ontegenzegglijk een verschillende impact zullen hebben naargelang van het pensioenstelsel waaronder de betrokken personen vallen, en dat de impact op de verschillende pensioenregelingen van de openbare sector duidelijk groter zal zijn.¹²

Naast het onderzoek van de maatregelen in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie (zie *infra*, nr. 14 en volgende), vloeit daaruit voort, zoals eerder is uiteengezet, dat de omvang van de aanzienlijke achteruitgang, die sterk varieert naargelang van de verschillende pensioenstelsels, van invloed zal zijn op de mate waarin de ontworpen maatregelen redelijk moeten worden verantwoord en evenredig moeten zijn met het nagestreefde doel.

11.1. Vooreerst dienen de volgende opmerkingen te worden geformuleerd over de maatregelen betreffende de toegang tot het vervroegd pensioen en betreffende de pensioenbonussen en -malussen, alsook betreffende de loopbaanvoorwaarde (boeken 2, 3, 4 en 11 van het voorontwerp), die betrekking hebben op alle pensioenregelingen van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren (zie *supra*, nr. 7.2).

11.2. De regeling van de bonus-malus (boek 2) beoogt volgens de memorie van toelichting een evolutie “naar een actuariel neutraal systeem van pensioenopname”, met een “bijzondere nadruk op de verantwoordelijkheid met betrekking tot de leeftijd waarop het pensioen opgenomen wordt”. Over de verenigbaarheid met het *standstill* beginsel valt onder andere het volgende te lezen:

“De vermindering houdt geen aanzienlijke achteruitgang in van het geboden beschermingsniveau. De in deze hervorming voorziene vermindering wordt immers gekoppeld aan de invoering van een verhoging en substantiële compenserende maatregelen die het mogelijk maken een minstens even hoog beschermingsniveau te waarborgen. De toepassing van een vermindering kan ontlopen worden door de pensioenopname uit te stellen tot na de vroegst mogelijke pensioendatum. De financiële prikkel om langer te werken, zal ertoe leiden dat mensen hun pensioen later opnemen waardoor hun pensioenbedrag stijgt. In die zin leidt de voorgestelde hervorming niet tot een aanzienlijke daling, maar op termijn zelfs tot een stijging van het geboden beschermingsniveau. Een uitstel van de opname van het pensioen resulteert in een verhoging van het bruto maandelijks pensioenbedrag, in vergelijking met het pensioenbedrag waarop dezelfde personen aanspraak zouden hebben gehad zonder de toepassing van de voorgestelde maatregel. In sommige gevallen zou de toepassing van de maatregel kunnen leiden tot een vermindering van het pensioenbedrag, met name bij vervroegde pensionering volgens de

¹² Zie *infra* in verband met de nagestreefde harmonisering van de drie pensioenregelingen (ambtenaren, werknemers, zelfstandigen).

huidige regels zonder dat voldaan is aan de werkvoorwaarde. Enerzijds moet echter worden opgemerkt dat deze vermindering afhankelijk is van de persoonlijke beslissing van de betrokkene en anderzijds zou deze beslissing in strijd zijn met het doel van de maatregel om het beroepsleven te verlengen teneinde de effectieve pensioen leeftijd te verhogen. Van een aanzienlijke achteruitgang is dan ook geen sprake. Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat de invoering van de vermindering een aanzienlijke achteruitgang zou vormen van het beschermingsniveau, dan moet worden vastgesteld dat zij in elk geval redelijk verantwoord is. De voorgestelde maatregel wordt namelijk enerzijds geschraagd door redenen van algemeen belang en is anderzijds geschikt, noodzakelijk en evenredig in het licht van de nagestreefde doelstellingen.”

In dat laatste verband wordt uiteengezet dat de maatregel de verhoging nastreeft van de effectieve pensioenleeftijd en de beheersing van de kosten van de vergrijzing. De groep van personen die de impact van de malus kunnen ondervinden, is volgens de steller van het voorontwerp beperkt. Wat de evenredigheid betreft, vermeldt de toelichting bij de artikelen de volgende elementen: voldoende relevante periodes worden beschouwd als periodes van effectieve arbeid, er is een geleidelijke verhoging van het verminderingspercentage in functie van het geboortjaar en er is een overgangsregeling van toepassing voor personen die voor de inwerkingtreding van de regeling reeds voldeden aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen of waren ingestapt in een stelsel van verlof of disponibiliteit voorafgaand aan het pensioen.

11.3. De maatregel betreffende de mogelijkheid van vervroegd pensioen beantwoordt, naar luid van de toelichting op boek 3 van het voorontwerp, aan “de beleidsdoelstelling om daadwerkelijke arbeidsprestaties te herwaarden en beter in rekening te brengen voor de opening van het recht op het pensioen en voor de berekening van het pensioen”, doordat hij de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen wijzigt.

De regeling die momenteel van toepassing is op de werknemers en op de personeelsleden van de openbare sector vereist dat het bewijs wordt geleverd dat ze in de loop van een jaar effectief 104 dagen gewerkt hebben, terwijl het voorontwerp nu stelt dat voortaan, met ingang van 1 januari 2027, alleen loopbaanjaren van 156 dagen in aanmerking komen om het recht op een vervroegd pensioen te openen.

In de artikelsgewijze toelichting wordt die maatregel als volgt verantwoord ten aanzien van de *standstill*verplichting:

“De maatregel houdt geen aanzienlijke achteruitgang in van het geboden beschermingsniveau. Deze maatregel leidt immers tot het verderzetten van de beroepsactiviteit, dankzij een verhoging van de vroegst mogelijke pensioenleeftijd, waardoor het pensioenbedrag stijgt. In die zin leidt de voorgestelde hervorming niet tot een aanzienlijke daling, maar tot een stijging van het geboden beschermingsniveau. Volgens de berekeningen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing leidt de maatregel tot een verbetering van de vervangingsratio en de *benefit ratio* zowel bij mannen als vrouwen, en dit in alle drie de pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) (*SCvV, Jaarverslag, juli 2025*, p. 80), in vergelijking met het pensioenbedrag waarop dezelfde personen aanspraak zouden hebben gehad zonder de toepassing van de voorgestelde maatregel. Van een aanzienlijke achteruitgang is dan ook geen sprake.

Bovendien wijzigt deze maatregel enkel het aantal te bewijzen dagen per loopbaanjaar voor de opening van het recht op het vervroegd pensioen en verandert niets aan de bestaande voorwaarden rond de dagen die hiervoor meetellen. De inachtneming van

de gelijkgestelde dagen zal een gunstig effect hebben op de gelijkheid tussen man en vrouw, en stemt overeen met de reeds bestaande regeling voor zelfstandigen.

Bovendien beoogt de maatregel enkel het aantal dagen per loopbaanjaar te harmoniseren met hetgeen reeds van toepassing is in pensioenregeling van de zelfstandigen, en een ongelijkwaardige behandeling te corrigeren die niet langer gerechtvaardigd is.”

De beoogde maatregel gaat ook gepaard met overgangsmaatregelen, zodat ambtenaren of werknemers die beantwoorden aan de voorwaarden om hun vervroegd pensioen op te nemen, dat recht kunnen behouden, zelfs als het pensioen een aanvang neemt op een latere datum, en zelfs als die voorwaarden naderhand nog strenger worden.

11.4. In de toelichting op boek 4 wordt gesteld dat de loopbaanvoorwaarde die in de drie pensioenstelsels wordt ingevoerd, artikel 23 van de Grondwet in acht neemt, en wordt als argument aangevoerd dat de duidelijke omschrijving van het aantal te werken dagen en de uniformering van de regel voor alle pensioenstelsels de rechtszekerheid ten goede komen zodat er geen achteruitgang is van het beschermingsniveau dat door de invoering van deze uniforme voorwaarde wordt geboden.

De gemachtigden voeren ter rechtvaardiging nog het volgende aan:

“Voor wat betreft de vrijwaring van de pensioenmalus wordt er rekening gehouden met alle ziektedagen, ongeacht of ze al dan niet 30 kalenderdagen per kalenderjaar overschrijden en ongeacht of het ziektedagen zijn met behoud van de volledige bezoldiging of niet. Een persoon met veel ziektedagen wordt dus voor wat betreft de pensioenmalus en de opname van een vervroegd pensioen op grond van de bestaande regels die niet gewijzigd worden (op 60 jaar met 44 loopbaanjaren, op 61 jaar met 43 loopbaanjaren, op 63 jaar met 42 loopbaanjaren) niet nadeliger behandeld dan een persoon die weinig ziektedagen heeft in zijn loopbaan.

Het recht om een vervroegd pensioen op te nemen vanaf de leeftijd van 60 jaar op voorwaarde dat betrokkene 42 kalenderjaren kan bewijzen met minstens 234 dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde is een nieuw recht, dat los staat van de reeds bestaande rechten en voorwaarden om een vervroegd pensioen op te nemen (en die verder blijven bestaan). Gezien het gaat om een nieuw recht om het vervroegd pensioen op te nemen en de bestaande rechten blijven bestaan kan er geen sprake zijn van een schending van het *standstill*-principe.”

Die verantwoording moet beoordeeld worden in samenhang met opmerking 34.

11.5. Uit het voorgaande blijkt dat de algemene maatregelen, die gelden voor alle werkenden, ingrijpend zijn maar legitieme doelstellingen nastreven. Gelet op de uiteenzetting in de memorie van toelichting kan de afdeling Wetgeving daarnaast aannemen dat die maatregelen een aantal elementen omvatten die bijdragen tot de evenredigheid van de hervorming. Op basis van die elementen kan de afdeling Wetgeving echter niet besluiten dat de bewerkstelligde aanzienlijke achteruitgang, specifiek in het geval van ambtenaren, op een redelijke verantwoording berust. Ten aanzien van die laatste voorziet het voorliggende voorontwerp immers in extra maatregelen, naast de maatregelen die al in de programmawet van 18 juli 2025 en in de wet van 18 december 2025 zijn vastgesteld (zie *supra*, nrs. 4.3-4.4), terwijl de aangekondigde nieuwe initiatieven ter versterking van hun pensioenrechten (zie *infra*, nr. 13.1) geen deel uitmaken van de voorliggende hervorming.

12.1. Wat vervolgens alle in nr. 7.3 vermelde maatregelen betreft, die enkel op de pensioenregeling van de openbare sector betrekking hebben, dient immers vastgesteld te worden dat ze boven op de zonet genoemde maatregelen komen en dat ze op bijna alle variabelen voor de berekening van het ambtenarenpensioen slaan: verlenging van de periode die in aanmerking genomen wordt voor het bepalen van de gemiddelde referentiewedde (boek 5), beperking van de perioden gelijkgesteld met dienstactiviteit (boek 6), opheffing van het perequatiemechanisme in de pensioenregelingen van de openbare sector (boek 7), afschaffing van het pensioen wegens medische ongeschiktheid in de pensioenregeling van de openbare sector (boek 8), afschaffing van de preferentiële tantièmes en van de verhogingscoëfficiënten (boek 9) en uitdoving van de preferentiële pensioenleeftijden voor de militairen en het rijdend personeel van HR Rail (boek 10).

Daarenboven moet, zoals de afdeling Wetgeving in de adviezen 77.696/VR en 77.699/VR heeft opgemerkt (zie *supra*, nr. 4.3), bij de evaluatie van de achteruitgang die al die maatregelen samen teweegbrengen, nog rekening worden gehouden met de achteruitgang die voortvloeit uit de maatregelen ter beperking van de indexering ten gevolge van de programmawet van 18 juli 2025 en van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR gegeven heeft. Die laatstgenoemde maatregelen beogen een algemene opheffing van alle preferentiële tantièmes die voor bepaalde ambten van de openbare sector golden.

12.2. Gezien de omvang van alle maatregelen waarin het voorontwerp voorziet en het gecumuleerde effect ervan ten gevolge van de andere geconcretiseerde of ontworpen maatregelen die de pensioenregeling van de ambtenaren van de openbare sector zo fundamenteel wijzigen, moet de bewerkstelligde achteruitgang voor de personen die onder die pensioenregeling vallen, worden beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang. Dat betekent bijgevolg dat de steller van het voorontwerp moet aantonen dat die aanzienlijke achteruitgang voor die categorie van personen evenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelen.

Naast wat wordt uiteengezet met betrekking tot het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie (zie *infra*, nr. 14 en volgende), merkt de afdeling Wetgeving in dat verband nog op dat het nagestreefde doel van harmonisering op zich niet volstaat als redelijke verantwoording van de aanzienlijke achteruitgang voor personen die onder pensioenregeling van de openbare sector vallen.

Gewis biedt de steller van het voorontwerp in de memorie van toelichting voor elk van de specifiek op ambtenaren toepasselijke maatregelen een verantwoording in het licht van artikel 23 van de Grondwet. Rekening houdend met het voorgaande moet een redelijke verantwoording echter het geheel van de hervorming kunnen ondersteunen, in het bijzonder met het oog op de evenredigheid van de gevolgen ervan voor individuele betrokkenen. De steller van het voorontwerp moet dat grondig kunnen onderbouwen, voor zover als mogelijk aan de hand van concrete projecties.

13.1. Op dit moment kan de afdeling Wetgeving na lezing van de memorie van toelichting de volgende maatregelen aanwijzen die de omvang van de voor de ambtenaren bewerkstelligde achteruitgang zouden kunnen compenseren en er bijgevolg mede voor zouden kunnen zorgen dat die achteruitgang evenredig is:

- invoering van een tweede pensioenpijler voor ambtenaren, als compensatie voor de aanpassing van de referentiewedde en de tantièmes;
- toegang tot de pensioenbonus, als compensatie voor de aanpassing van de tantièmes;
- compensatie van de afschaffing van het perequatiemechanisme door de betrokken personen op te nemen in de welvaartsenveloppe;
- compensatie van de afschaffing van het pensioen wegens medische ongeschiktheid door een gelijkwaardige tenlasteneming in het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Die verschillende elementen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

13.2.1. Wat ten eerste de toegang van alle statutaire ambtenaren tot een aanvullend pensioen uit de “tweede pijler” betreft, wordt opgemerkt dat de opbouw van een aanvullend, via kapitalisatie gefinancierd pensioen een geleidelijk proces is. De gunstige effecten daarvan zouden – toch minstens voor een aantal betrokkenen – de geplande maatregelen die een negatieve impact hebben op het bedrag van het ambtenarenpensioen, mogelijk pas compenseren lang nadat de gevolgen van die maatregelen zich hebben voorgedaan, aangezien de meeste van die maatregelen uitwerking moeten krijgen met ingang van 1 januari 2027. De vooruitzichten van de mogelijke effecten van een dergelijke tweede pensioenpijler, die in de openbare sector tot dusver onbestaande is, berust dan ook op een vooronderstelling die in dit stadium hypothetisch blijft.

In de veronderstelling dat de mogelijkheid van een tweede pensioenpijler voor ambtenaren daadwerkelijk gecreëerd wordt – een maatregel die in het ontworpen dispositief evenwel niet wordt voorzien – zou ze de door de gehele pensioenhervorming bewerkstelligde aanzienlijke achteruitgang voor de ambtenaren bovendien alleen kunnen compenseren als ze hen, in voorkomend geval in combinatie met andere maatregelen, verzekert van een beschermingsniveau dat globaal genomen gelijkwaardig is, hetgeen de afdeling Wetgeving niet kan nagaan.

13.2.2. Voorts zal de financiering van die tweede pensioenpijler niet alleen een zaak zijn van de federale overheid, maar zal ze ook afhangen van de vraag of de deelstaten ze willen en financieel gezien kunnen ondersteunen voor de ambtenaren die, overeenkomstig artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, onder hun diensten of bevoegdheden ressorteren.

Inzake aanvullende pensioenen ter compensatie van met name de afschaffing van de preferentiële tantièmes, is de gemachtigden gevraagd, enerzijds, welk standpunt de steller van het voorontwerp inneemt met betrekking tot ambtenaren die geen federaal ambtenaar zijn, anderzijds of hij zich bevoegd acht om een tweede pensioenpijler voor alle ambtenaren in te voeren, en zo niet hoe hij bij de beoordeling van de evenredigheid van zijn hervorming ermee rekening houdt dat het bestaan van dat compensatiemechanisme afhangt van de beslissing van andere beleidsniveaus. De gemachtigden hebben de volgende verduidelijking verstrekt:

“Afin de garantir la proportionnalité de la mesure, l’exposé des motifs prévoit toute une série de dispositifs, et donc non seulement les deux mesures compensatoires auxquelles vous réferez. La proportionnalité est notamment et naturellement garantie, par la progressivité de la mesure : les tantièmes de 1/60 ne s’appliquent que pour les prestations effectuées après le 1^{er} janvier 2027, alors que pour les prestations effectuées avant le 1^{er} janvier 2027 les tantièmes préférentiels sont maintenus. Il a été expliqué dans l’exposé

des motifs que c'est cette progressivité qui garantit la proportionnalité de la mesure. Cette technique du maintien de tantièmes préférentiels pour les prestations effectuées avant une date particulière est par ailleurs en parfaite continuité avec une réforme précédente des tantièmes où la date charnière concerne les prestations effectuées après le 31 décembre 2011.

Même si ce qui précède suffit largement pour garantir la proportionnalité, le Ministre des Pensions a prévu de faire calculer si, et le cas échéant quand, pour différentes catégories de fonctionnaires statutaires, compte tenu de la progressivité des réformes de pensions, un point serait atteint où leurs pensions deviennent égales aux pensions des agents contractuels, y compris les pensions complémentaires de ceux-ci. À la suite de ce calcul, des modifications de la loi sur les pensions complémentaires seront envisagées pour autoriser des pensions complémentaires pour des ambtenaren statutaires. Il relève de la compétence des employeurs publics, au niveau fédéral, régional, local, de décider de la mise en place d'un plan de pension complémentaire pour leur personnel et de le financer."

Uit dat antwoord blijkt dat de steller van het voorontwerp de evenredigheid van de pensioenhervorming van de openbare sector verantwoordt door het feit dat die hervorming langs lijnen van geleidelijkheid wordt gerealiseerd, met inbegrip van de mogelijkheid om een aanvullend pensioen te genieten waarvan de steller echter zelf, in termen van bevoegdheid, niet kan garanderen dat het zal worden ingevoerd voor alle ambtenaren op wie de hervorming betrekking heeft.

13.3.1. De toegang tot de pensioenbonus wordt in de toelichting op boek 9 van het voorontwerp ook voorgesteld als een maatregel ter compensatie van de afschaffing van de preferentiële tantièmes in het openbaar ambt:

"3. Compensatie via verlenging van de loopbaan: De afschaffing van de verplichte pensionering op de wettelijke leeftijd (door wijziging van het KB van 12 mei 1927) stelt federale ambtenaren in staat om na de wettelijke pensioenleeftijd verder te werken en te profiteren van de pensioenbonus. Voor de onderwijssector, waarvoor de federale wetgever niet bevoegd is, zullen universiteitsprofessoren die hun loopbaan verlengen, het effect van de hervorming eveneens kunnen neutraliseren dankzij de pensioenbonus."

Zoals de steller van het voorontwerp zelf aangeeft, vooronderstelt de toegang tot de pensioenbonus dat een einde wordt gemaakt aan de verplichte pensionering van ambtenaren op de wettelijke pensioenleeftijd. De federale wetgever kan evenwel enkel voor federale ambtenaren tot die afschaffing besluiten. Voor de overige ambtenaren valt die afschaffing onder de bevoegdheid van andere beleidsniveaus. Op de vraag hoe de steller van het voorontwerp met dat feit rekening houdt in zijn redenering over de evenredigheid van zijn ontwerp van hervorming van de preferentiële tantièmes, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

"(...) le gouvernement fédéral a dans le domaine où il est compétent décidé de donner l'opportunité aux fonctionnaires fédéraux de prolonger leur carrière au-delà de l'âge légal et de bénéficier du bonus de pension. Le gouvernement fédéral n'est pas compétent en matière de dispositions statutaires pour d'autres niveaux des pouvoir, dont certains prévoient déjà dans leurs statuts la suppression de la mise à la retraite automatique des fonctionnaires à l'âge légal."

13.3.2. Los van het feit dat mogelijk niet alle ambtenaren op wie de hervorming betrekking heeft, toegang tot de bonus kunnen krijgen, is het volgens de afdeling Wetgeving twijfelachtig dat de proportionaliteit van een maatregel die ten aanzien van de *standstill*verplichting tot een

aanzienlijke achteruitgang van het pensioenniveau van de overheidssector kan leiden, gerechtvaardigd kan worden door het feit dat de betrokken personeelsleden een hoger pensioenniveau zullen bereiken door verder te werken na de wettelijke pensioenleeftijd omdat dan een pensioenbonus toegekend wordt. Het feit dat een personeelslid na de pensioengerechtigde leeftijd nog extra jaren moet werken om recht te hebben op een pensioenbonus, heeft immers meer weg van een achteruitgang van de bescherming van zijn recht op pensioen en lijkt dan ook niet te kunnen worden beschouwd als een maatregel ter compensatie van een aanzienlijke achteruitgang van het pensioenniveau van de overheidssector.

13.4. Zoals de inspecteur van Financiën aangeeft, beoogt de compensatiemaatregel die verband houdt met de afschaffing van het perequatiemechanisme in de pensioenregeling van de overheidssector “notamment à reprendre la péréquation en l’intégrant dans le mécanisme de l’enveloppe bien-être utilisé dans la sécurité sociale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Ceci donnera lieu à des augmentations plus réduites dans le cadre de cette enveloppe, car réparties entre un plus grand nombre de personnes, ou à une augmentation des budgets prévus dans le cadre de ladite enveloppe si la volonté est d’accorder aux personnes concernées la même augmentation”.

Bij gebrek aan precieze cijfers kan de afdeling Wetgeving niet vaststellen of die beperktere verhogingen in het kader van de welvaartsenveloppe een compensatiemaatregel kunnen vormen die de betrokken personen een gelijkwaardig niveau van bescherming waarborgt.

13.5. Wat betreft ten slotte de afschaffing van het pensioen wegens medische ongeschiktheid en de mogelijkheid voor ambtenaren om in het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering een bedrag te krijgen dat *grosso modo* even hoog is, voeren de gemachtigden het volgende aan:

“In het geval een ambtenaar wegens medische ongeschiktheid definitief met pensioen wordt gestuurd, gebeurt de pensioenberekening volgens dezelfde regels als bij een vervroegde pensionering of een pensionering op de wettelijke leeftijd. Dat betekent dat de berekening rekening houdt met de loopbaanduur. Voor jongere ambtenaren of ambtenaren met een beperkte loopbaan resulteert dit doorgaans in een zeer laag pensioenbedrag. Hierdoor komt de definitief arbeidsongeschikte ambtenaar vaak in een kwetsbare positie terecht, aangezien er na de pensionering geen verdere pensioenopbouw meer mogelijk is.

Wanneer de betrokken ambtenaar bij definitieve arbeidsongeschiktheid echter wordt ondergebracht in het stelsel van de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (ZIV), kan hij aanspraak maken op vervangingsuitkeringen binnen dit stelsel en komt hij in aanmerking voor re-integratie-trajecten en terug naar werk initiatieven. Zoals aangegeven in de algemene toelichting is het regeerakkoord een consistent geheel en wijdt de regering ook veel aandacht aan ziektepreventie en re-integratie van langdurig zieken. Dit betekent immers een hogere kans op een nieuwe tewerkstelling met een bijbehorend arbeidsinkomen en hogere pensioenopbouw in het hervormde stelsel. Om de herinschakeling in de arbeidsmarkt alle kansen te geven wordt ook voorzien in progressieve werkhervatting. Stel dat de arbeidsongeschikte ambtenaar zelfs niet deeltijds in een nieuwe job kan starten, dan vormt de ziekte-uitkering niet alleen een vervangingsinkomen dat in heel wat gevallen hoger ligt dan een vroegtijdig ziektepensioen, maar het geeft bovendien recht op een gelijkstelling van deze periodes in de pensioenopbouw. De betrokkene blijft dus pensioenrechten opbouwen gedurende de periode waarin hij vervangingsuitkeringen ontvangt. Dit versterkt de totale pensioenopbouw op langere termijn en biedt vanuit sociaal

oogpunt een gunstigere bescherming dan een vroegtijdige pensionering zonder verdere opbouw van pensioenrechten.

Bij de beleidsmatige evaluatie van de levensstandaard in het huidige beleidsscenario en het hervormde scenario is het cruciaal dat de impact van de responsabilisering van de werkgever op het ziektepreventie en re-integratiebeleid bij zijn personeel mee in rekening wordt gebracht. Dankzij een alomvattende hervorming van de ziektepensioenregeling en het ziektepreventie en re-integratiebeleid, wordt de overheidswerkgever financieel geresponsabiliseerd om in te zetten op re-integratie waardoor de kans dat arbeidsongeschikte ambtenaren terug aan het werk kunnen groter is. Omdat een definitieve ambtsbeëindiging wegens ziekte ook zou leiden tot de verplichte bijdrage betaling door de werkgever in de ZIV-regeling heeft de werkgever ook belang op preventie en welzijn op het werk.

Bovenstaande toelichting toont aan dat het louter naast mekaar plaatsen van het gemiddelde uitbetaalde bedrag aan ziektepensioen en de gemiddelde ZIV-uitkering weinig leert over de effectieve impact van deze alomvattende hervorming op het inkomen waarover de betrokkene zou beschikken.”

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in de memorie van toelichting en hem aan te vullen met concretere gegevens die aantonen dat de maatregel proportioneel is voor ambtenaren die vanwege medische ongeschiktheid niet in staat zouden zijn om, al was het maar deeltijds, opnieuw tewerkgesteld te worden en die evenmin voldoen aan de voorwaarden om een pensioen te krijgen.

13.6. Gelet op het voorgaande merkt de afdeling Wetgeving op dat de toepassing van de ontworpen regeling gepaard gaat met compensatiemaatregelen waarvan ze niet kan nagaan of die kunnen bijdragen tot de proportionaliteit van de aanzienlijke achteruitgang voortvloeiend uit de hervorming van de overheidspensioenen, die wordt doorgevoerd zowel door de ontworpen maatregelen als door de op diezelfde overheidssector toepasselijke maatregelen die ter zake zijn aangenomen bij de programmawet van 18 juli 2025 en de maatregelen van het voorontwerp van wet waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR gegeven heeft.

Het staat bijgevolg aan de steller van het voorontwerp om beter aan te tonen dat het ontworpen dispositief voor personen die onder het pensioenstelsel van de overheidssector vallen, proportioneel is ten aanzien van de *standstill*verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

II. Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel

a) Algemeen

14. Zoals uit de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt, sluit het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie niet uit dat er een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingevoerd, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

15. In de mate dat de maatregelen die deel uitmaken van het voorontwerp ofwel een verschil in behandeling inhouden tussen personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden met betrekking tot de ontworpen maatregelen, ofwel een gelijke behandeling van personen die zich in onvergelijkbare situaties zouden bevinden, dienen voor deze maatregelen dus telkens objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan. Bij het beoordelen van deze redelijke verantwoording, dient er rekening mee te worden gehouden dat de wetgever, in socio-economische aangelegenheden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.¹³ 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.¹⁴

De afdeling Wetgeving brengt in herinnering, zoals het geval was met betrekking tot de *standstill*verplichting (zie hiervoor nr. 4.2), dat ze evenwel niet beschikt over voldoende concrete gegevens om het voorontwerp vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel in zijn geheel afdoende te beoordelen, met name omdat de ontworpen maatregelen deel uitmaken van een geheel aan in de tijd gespreide maatregelen en omdat andere maatregelen nog in het vooruitzicht worden gesteld.¹⁵

Over de verenigbaarheid van het voorontwerp met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie moet alleszins het volgende worden opgemerkt.

b) Ten aanzien van het nagestreefde doel inzake harmonisatie

16. Zoals in nr. 5.1 aangegeven wordt, is “harmonisatie van de pensioenstelsels (ambtenaren, werknemers, zelfstandigen)” een van de drie doelen van algemeen belang die de pensioenhervorming nastreeft.

Die doelstelling van algemeen belang inzake harmonisering van de drie pensioenstelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) wordt voorgesteld als een algemene verantwoording voor een uniformisering van meerdere specifieke variabelen van de berekening van de pensioenen van de drie pensioenstelsels die tot nu toe verschillend geregeld werden.

Met andere woorden: door een aantal harmoniseringsmaatregelen worden categorieën van personen die tot nu toe werden beschouwd als zich bevindend in wezenlijk

¹³ GwH 31 augustus 2020, nr. 113/2020, B.21.1.

¹⁴ GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.9; GwH 24 oktober 2019, nr. 148/2019, B.9; GwH 17 maart 2022, nr. 42/2022, B.7.2.

¹⁵ Zo vermeldt de memorie van toelichting bijvoorbeeld dat “[z]odra de referentieperiode voor de berekening van het pensioen van de ambtenaren is verlengd, (...) de invoering van een tweede pijler voor ambtenaren mogelijk [wordt] gemaakt. In de loop van 2026 zullen daartoe de nodige initiatieven worden genomen”.

verschillende situaties, hetgeen de invoering en handhaving van verschillen in de berekening van hun pensioenen rechtvaardigde, voortaan identiek behandeld. In de memorie van toelichting doet de steller van het voorontwerp ter zake gelden dat over een aantal verschillen “de vraag kan worden gesteld of ze op vandaag nog verantwoord zijn” terwijl “vandaag in ieder geval niet kan worden gesteld dat ze niet anders dan behouden en bestendig zouden kunnen blijven”. Er wordt ook gewag gemaakt van “ongerechtvaardigde privileges”.

Die invalshoek wordt ook gehanteerd ter verantwoording van specifieke maatregelen. Zo stelt de memorie van toelichting bij boek 5 van het voorontwerp, over de aanpassing van de referentiewedde dat het bestaande verschil in berekeningswijze een aanzienlijke ongelijkheid creëert “die vanuit maatschappelijk oogpunt bekeken niet langer gerechtvaardigd kan worden”. De maatregelen van boek 6, betreffende de aanneembaarheid van bepaalde periodes van verlof, disponibiteit, loopbaanonderbreking en andere vormen van afwezigheid, zijn mede ingegeven door de wens een einde te stellen aan “een voordeel dat andere categorieën van werknemers niet genieten”. Over de hervorming van de perequatie bij boek 7 kan worden gelezen dat het gaat om “de afschaffing van een uitzonderingsregime dat slechts voor één pensioenstelsel geldt”.

Hoewel de wetgever in socio-economische aangelegenheden over een beoordelingsmarge beschikt als hij moet nagaan of het opportuun is verschillende regelingen te harmoniseren en hoe dat concreet dient te gebeuren, moet die harmonisatie tot stand komen met inachtneming van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Zodoende moet men de afschaffing van specifieke maatregelen die tot nu toe gerechtvaardigd waren omdat de verschillende pensioenregelingen verschillend waren opgevat en gefinancierd, redelijk kunnen verantwoorden ten aanzien van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel,¹⁶ terwijl de harmonisatiedoelstelling op zichzelf niet volstaat als rechtvaardiging van de identieke behandeling die vandaag beoogd wordt. Met andere woorden: de steller van het voorontwerp moet de algemene vragen die hij ter zake opwerpt, in voorkomend geval bekeken in de context van de verschillende voorgenomen maatregelen, afdoende en objectief onderbouwd kunnen beantwoorden, teneinde de gelijke behandeling te verantwoorden van voorheen als verschillend beschouwde situaties.

Die maatregelen geven hoe dan ook aanleiding tot de volgende opmerkingen.

17.1. In de boeken 2 en 11 van het voorontwerp wordt bepaald dat voor werknemers en ambtenaren enkel loopbaanjaren waarin 156 dagen gewerkt werd, en voor zelfstandigen enkel loopbaanjaren waarin gedurende twee kwartalen bijdragen betaald werden, in aanmerking zullen komen voor de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar die ervoor zorgt dat men kan ontsnappen aan de malus of kan profiteren van de bonus.

¹⁶ Zo heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat “[d]e wetgever moet kunnen verantwoorden waarom situaties die thans verschillend worden behandeld, voortaan op identieke of analoge wijze kunnen worden behandeld zonder dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden”. Zie met name adv.RvS 50.742/1/2 van 20 december 2011 over amendementen op een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1952/1, 16-25 en nr. 1952/13, 3-18; adv.RvS 50.743/3 van 20 december 2011 over een amendement op een voorontwerp van wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie (I)’, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1953/7, 3-5.

De gewerkte periodes tellen in de verschillende regelingen echter niet op dezelfde manier mee. Behalve voor gelijkgestelde periodes hangt het valideren van een kwartaal voor een zelfstandige af van zijn financiële draagkracht om sociale bijdragen te betalen (in 2025 een minimumbedrag van 906,14 euro per kwartaal, d.w.z. 302,04 euro per maand), terwijl het valideren van 78 dagen (het equivalent van een kwartaal) voor een werknemer niet afhangt van zijn financiële draagkracht maar van de toegang tot een betrekking waarvoor gedurende heel dat kwartaal gewone sociale bijdragen verschuldigd zijn, hetgeen onder meer veronderstelt dat er een wilsovereenkomst is met een werkgever.

Op de vraag of met die verschillen rekening is gehouden wat betreft de middelen om periodes te valideren, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De wijziging in de pensioenwetgeving beoogt een versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en de opbouw van pensioenrechten en een harmonisatie van de loopbaanvoorwaarde voor het recht op vervroegd pensioen tussen werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Deze maatregel die 104 VTE vervangt door 156 VTE in de werknemersregeling bepaalt derhalve de vroegst mogelijke opnameleeftijd van het pensioen. De maatregel zorgt ervoor dat de relatie tussen de duur van arbeidsinzet en de pensioenleeftijd gelijkjer wordt tussen het pensioenstelsel van werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Deze pensioenhervorming staat dus los van en raakt niet aan bestaande verschillen tussen werknemers en zelfstandigen op arbeidsrechtelijk vlak en inzake de berekening van sociale zekerheidsbijdragen.”

De steller van het voorontwerp moet aantonen dat werknemers, ambtenaren en zelfstandigen zich niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden wat betreft de mogelijkheden om gewerkte periodes te laten gelden, of, indien dat niet mogelijk blijkt, objectief en redelijk verantwoorden dat ze identiek worden behandeld wat betreft het arbeidsvolume dat vereist is om een loopbaanjaar te valideren.

17.2. De afdeling Wetgeving merkt voorts op dat periodes van ziekte en invaliditeit onder bepaalde voorwaarden gelijkgesteld zullen worden met gewerkte periodes wanneer het gaat om werkvoorwaarden die een vermindering van het pensioenbedrag bij vervroegde pensionering (“malus”) kunnen voorkomen. Diezelfde periodes zullen daarentegen nooit met gewerkte periodes worden gelijkgesteld wanneer het gaat om werkvoorwaarden die recht geven op een verhoging van het pensioen bij voortzetting van de beroepsactiviteit na de wettelijke pensioenleeftijd (“bonus”). Dat betekent dat een persoon die bijvoorbeeld langdurig ziek geweest is of langdurig arbeidsongeschikt geweest is als gevolg van een arbeidsongeval, wat betreft het eventueel opleggen van een malus niet benadeeld zal worden ten opzichte van een persoon die nooit gezondheidsproblemen heeft gehad, maar wel benadeeld zal worden wat betreft de mogelijkheid om een bonus te krijgen.

Op de vraag hoe dat verschil in behandeling kan worden verantwoord, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Bij de werkvoorwaarde voor de bonus wordt geen gelijkstelling van ziekteperiodes voorzien, omdat er in dit kader geen sprake kan zijn van een achteruitgang van de sociale bescherming. Het pensioenbedrag kan immers uitsluitend toenemen wanneer de pensioenopname wordt uitgesteld tot na de wettelijke pensioenleeftijd én wanneer aan de werkvoorwaarden is voldaan.

Dit contrasteert met de malus, waar het niet voldoen aan de werkvoorwaarden kan leiden tot een vermindering van het pensioenbedrag bij vervroegde pensionering. Hoewel de malus nooit wordt toegepast op de wettelijke pensioenleeftijd en evenmin wanneer alsnog voldoende gewerkte dagen worden bereikt, acht de federale regering het niet wenselijk dat een langdurige onvrijwillige onderbreking wegens ziekte, na het uitputten van re-integratie-inspanningen, de oorzaak zou kunnen zijn van een pensioenvermindering. Die beschermingslogica ten aanzien van een potentiële vermindering is echter niet relevant voor de bonus.”

De steller van het voorontwerp moet voorts omstandiger aantonen waarom, wat betreft de loopbaanvoorwaarden die toegang geven tot de pensioenbonus, werkenden die periodes van ziekte of invaliditeit gekend hebben anders worden behandeld dan werkenden die dergelijke periodes niet hebben gekend.

Voorts wordt verwezen naar de bijzondere opmerking over artikel 24 (zie *infra*, nr. 36).

17.3. Wat vervolgens de maatregelen betreft waarin boek 3 voorziet met betrekking tot de toegangsvoorwaarden voor vervroegd pensioen in functie van een aantal effectief gewerkte dagen, dat voor werknemers en ambtenaren wordt opgetrokken van 104 tot 156 dagen, wordt vastgesteld dat de maatregel weliswaar “enkel het aantal te bewijzen dagen [wijzigt]” door de hele regeling af te stemmen op de voorwaarden die voor zelfstandigen gelden, maar dat het gevolg is dat personen die onder het pensioenstelsel van werknemers en personen die onder het pensioenstelsel van de overheidssector vallen, moeten kunnen aantonen dat ze per loopbaanjaar daadwerkelijk 52 extra dagen hebben gewerkt, willen ze recht hebben op een vervroegd pensioen.

De evenredigheid van deze maatregel voor de betreffende categorieën van rechthebbenden, valt niet te verantwoorden door in de memorie van toelichting louter te verwijzen naar het feit dat de maatregel “aldus [bijdraagt] tot het verminderen van ongelijksoortige behandelingen die niet langer gerechtvaardigd zijn”, zonder dat in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel enige andere verantwoording wordt gegeven waarom het nodig is situaties die tot nu toe verschillend behandeld werden, vandaag identiek te behandelen.

Voor de categorieën waarop die voorwaarde voor toegang tot vervroegd pensioen van toepassing is, moet de steller van het voorontwerp bijgevolg de evenredigheid van die maatregel kunnen staven, en daarvoor is meer nodig dan een algemene verantwoording op grond van een harmonisatiedoelstelling.

18. Wat betreft de afschaffing van de preferentiële tantièmes waarop bepaalde categorieën van ambtenaren tot nu toe recht hadden en de veralgemening van het tantième van 1/60 in de overheidssector, wordt de proportionaliteit van de hervorming onder meer als volgt verantwoord in de toelichting op boek 9 van het voorontwerp:

“Continuïteit met eerdere hervormingen: Deze maatregel zet de logica voort van de wet van 28 december 2011 en voorziet in vergelijkbare overgangsmaatregelen, die reeds door het Grondwettelijk Hof zijn gevalideerd (GwH, 16 mei 2013, nr. 67/2013). Het Hof oordeelde toen dat de afstemming van de gunstigere tantièmes op het gemeenschappelijke stelsel van het overheidspersoneel geen discriminatie was. Sinds 2011 zijn de betrokken categorieën bewust gemaakt van een geleidelijke afschaffing van de gunstige tantièmes.

Deze hervorming sluit aan bij de eerdere hervormingen en is in overeenstemming met de aanbevelingen van internationale organisaties zoals de OESO.”

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk in welk opzicht het feit dat de beoogde maatregelen in het verlengde zouden liggen van de vorige hervormingen waarbij de voordeligste tantièmeregelingen beperkt werden door ze te herleiden tot een tantième van 1/48, nu een afdoende redelijke verantwoording zou vormen voor het feit dat de berekening van alle pensioenen binnen de regelingen van de overheidssector zonder onderscheid wordt afgestemd op het tantième van 1/60.

De steller van het voorontwerp moet het nagestreefde harmonisatiedoel derhalve kunnen onderbouwen en hij moet een redelijke verantwoording kunnen geven voor het feit dat de argumenten die doorslaggevend waren voor de invoering van die preferentiële tantièmes – meestal omdat het om een zwaar beroep ging of omdat men pas laat toegang kreeg tot de functie¹⁷ – niet langer rechtvaardigen dat een regeling wordt gehandhaafd die een onderscheid maakt tussen categorieën van personen van wie tot nu toe, wat betreft het genoten tantième voor de berekening van hun pensioen, aangenomen werd dat ze zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden.

Voorts wordt verwezen naar de bijzondere opmerkingen over de artikelen 130 tot 131 (zie *infra*, nrs. 60 tot 62).

c) Ten aanzien van het verschil in behandeling tussen vrouwen en mannen

19.1. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 ‘betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid’ verbiedt iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect, in het bijzonder met betrekking tot, onder andere, de berekening van de prestaties.

Ten aanzien van die bepaling houdt een reglementering die zonder onderscheid van toepassing is op de mannelijke en de vrouwelijke werknemers geen rechtstreeks op het geslacht steunende discriminatie in. Er is daarentegen sprake van een indirecte discriminatie wanneer de toepassing van een maatregel, hoewel die op neutrale wijze is geformuleerd, een veel groter aantal werknemers van het ene geslacht feitelijk benadeelt ten opzichte van het andere.¹⁸ Indien de regeling vrouwen in vergelijking met mannen specifiek benadeelt, zou ze in strijd zijn met artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG, tenzij zij haar rechtvaardiging vindt in objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht. Dat zou het geval zijn wanneer de

¹⁷ Zie het verslag van het Rekenhof gericht aan de Kamer van volksvertegenwoordigers: “Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen”, Brussel, april 2023, 14-15.

¹⁸ GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.32.1, met verwijzing naar HvJ, 14 april 2015, C-527/13, *Cachaldora Fernandez*, ECLI:EU:C:2015:215, punt 27; 22 november 2012, C-385/11, *Elbal Moreno*, ECLI:EU:C:2012:746, punt 29; 20 oktober 2011, C-123/10, *Brachner*, ECLI:EU:C:2011:675, punt 56. Over de wijze van vaststelling van een dergelijke indirecte discriminatie oordeelde het Hof van Justitie dat de nationale rechter die over statistische gegevens beschikt, de relevantie daarvan dient te beoordelen en in voorkomend geval het best het percentage mannelijke arbeidskrachten dat door de betrokken regel wel of niet wordt getroffen kan vergelijken met het percentage vrouwelijke arbeidskrachten dat daardoor wel of niet wordt getroffen (HvJ 8 mei 2019, C-161/18, *Villar Láis*, ECLI:EU:C:2019:382, punten 39-40).

gekozen middelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van het sociaal beleid en die middelen geschikt zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.¹⁹

Het voorontwerp roept in dat verband de volgende vragen op.

19.2. Personen komen slechts in aanmerking voor de nieuwe mogelijkheid tot vervroegde pensionering wanneer zij 60 jaar zijn en een loopbaan van minstens 42 kalenderjaren kunnen aantonen, waarbij elk kalenderjaar minstens 234 dagen moet omvatten (artikelen 16, 19, 6°, en 156 van het voorontwerp).

Daarnaast geldt dat de vermindering, dan wel de verhoging van het rustpensioen, die wordt toegekend aan personen die op pensioen gaan vóór, respectievelijk na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, afhankelijk is van het kunnen bewijzen van een loopbaan van ten minste 35 kalenderjaren, waarbij elk kalenderjaar in totaal minstens 156 dagen telt, en dat de loopbaan in totaal minstens 7.020 dagen omvat (artikelen 3, § 2, 4, § 2, 8 en 156 van het voorontwerp).

De berekeningswijze van het aantal relevante dagen wordt geregeld in boek 4 van het voorontwerp, dat strekt tot de invoering van een werkvoorwaarde.

19.3. Uit een rapport van het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg kan worden afgeleid dat de deeltijdse arbeidsgraad van vrouwen aanzienlijk hoger ligt dan bij mannen.²⁰ Ook al behandelen de voormelde bepalingen mannen en vrouwen identiek ten aanzien van de voorwaarden inzake de toegang tot het vervroegd rustpensioen, toch dient te worden nagegaan of zij tot gevolg hebben vrouwen nadelig te behandelen in zoverre een aanzienlijk groter percentage vrouwen dan mannen deeltijds zou werken en bijgevolg minder snel voldoet aan de loopbaanvoorwaarden om toegang te hebben tot het vervroegd pensioen of tot de uitzondering op de vermindering van het rustpensioen.²¹ De gemachtigde verklaarde:

“Er moet vooreerst een onderscheid gemaakt worden tussen:

- de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen

De loopbaanvoorwaarde bepaalt het aantal loopbaanjaren dat bewezen moet worden om vanaf een bepaalde leeftijd op vervroegd pensioen te kunnen gaan:

op 60 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 44 loopbaanjaren

¹⁹ HvJ 8 mei 2019, C-161/18, *Villar Láis*, ECLI:EU:C:2019:382, punten 47-48; zie ook HvJ 21 januari 2021, C-843/19, *INSS*, ECLI:EU:C:2021:55, punten 38-43.

²⁰ IGVM en FOD WASO, “De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België” (beschikbaar op: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/media/documents/De%20loonkloof%20tussen%20vrouwen%20en%20mannen%20in%20Belgi%C3%AB.%20Rapport%202025.pdf>). Volgens Eurostat werkte in 2024 37,3% van de werkende vrouwen in België deeltijds, tegen 10,6% van de mannen. Slechts drie andere lidstaten van de Europese Unie tellen een groter aantal vrouwen die deeltijds werken (Nederland, Oostenrijk en Duitsland). Voor hetzelfde jaar, maar op Europees niveau, gaf 29,6% van de deeltijds werkende vrouwen de zorg voor volwassenen met een beperking of voor kinderen op als reden om hun werkregeling te verantwoorden, tegen 8,7% van de deeltijds werkende mannen (beschikbaar op: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Part-time_and_full-time_employment_-_statistics&action=statexp-seat&lang=fr).

²¹ Vgl. GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.33.2.

op 61 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 43 loopbaanjaren

op 63 jaar indien voldaan aan een loopbaanvoorwaarde van 42 loopbaanjaren

- de werkvoorwaarde die wordt ingevoerd bij het bonus-malusmechanisme en de mogelijkheid om vervroegd pensioen te gaan na 42 effectief gewerkte jaren.

Het wetsontwerp verandert niets aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering, maar de definitie van een loopbaanjaar in het kader van vervroegde pensionering wordt wel geharmoniseerd met het zelfstandigenstelsel, waar een loopbaanjaar wordt bereikt na 2 kwartalen per jaar bijdragenbetaling. In de werknemersregeling volstaan momenteel 104 dagen VTE voor een loopbaanjaar. De 104 VTE zullen vanaf 2027 vervangen worden door 156 dagen VTE. Deze maatregel kadert in het harmoniseren van stelsels en versterkt de band tussen arbeidsprestaties en opbouw van pensioenrechten.

De grens van 156 VTE in de definitie van het loopbaanjaar bij de loopbaanvoorwaarde en bij de werkvoorwaarde houdt perfect rekening met de situatie van werkenden die hebben gekozen voor zorg en deeltijds werk. In de praktijk blijkt dat dit inderdaad meer vrouwen dan mannen zijn. In de pensioenwetgeving wordt geteld in een 6 dagen-werkweek en is een jaar voltijds werk 312 werkdagen. Het is precies om deeltijdse werkenden op dezelfde manier te behandelen in de opening van het pensioenrecht als voltijds tewerkgestelden dat er werd gekozen om de definitie van een loopbaanjaar te definiëren als 156 dagen. Dit komt immers overeen met een halftijdse tewerkstelling.

Uit berekeningen van de FPD blijkt ook dat het vervangen van de 104 VTE door 156 VTE de vroegst mogelijke pensioendatum van vrouwen meer opschuift dan mannen.

Van de 45.765 personen die kozen voor vervroegd pensioen en die voldoen aan de huidige leeftijds- en loopbaanvoorwaarden zijn er 71,6% die op dezelfde leeftijd ook voldoen aan een strengere voorwaarde met 156 dagen/loopbaanjaar. De groep die niet zou voldoen aan deze strengere voorwaarde hebben we in onderstaande tabel onderverdeeld volgens het aantal jaren van minimum 156 dagen dat ze hun pensionering moeten uitstellen om te voldoen aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden op de datum dat ze hun vervroegd pensioen opgenomen hebben, met uitzondering van het eerste loopbaanjaar waarvoor 104 dagen blijven gelden.

	Vrouwen		Mannen		Totaal	
geen	12.579	62,5%	20.207	78,8%	32.786	71,6%
1 jaar	5.365	26,7%	4.925	19,2%	10.290	22,5%
2 jaar	1.029	5,1%	385	1,5%	1.415	3,1%
3 jaar	630	3,1%	92	0,4%	723	1,6%
> 3 jaar	515	2,6%	37	0,1%	552	1,2%
Totaal	20.119		25.646		45.765	

Deze maatregel, die expliciet deeltijds arbeid die vooral bij vrouwen voorkomt erkent, draagt tegelijkertijd dus rechtstreeks bij tot het verminderen van de genderkloof inzake de pensioenleeftijd en de genderpensioenkloof. Dit verzacht dat op korte termijn, indien men geen rekening zou houden met gedragseffecten, het herintroduceren in België

van een malusmechanisme een grotere impact zou hebben op het pensioenbedrag van vrouwen.

De OESO heeft in haar recent rapport *Pensions at a glance* (2025) een bijzonder hoofdstuk gewijd aan de pensioenkloof naar gender en gewezen op het belang van gelijke toekenningsvoorwaarden voor de opening van het pensioenrecht met het oog op gendergelijkheid en een grotere financiële onafhankelijkheid van de gepensioneerde vrouw: “Countries wanting to promote gender equality in the labour market and reduce the GenderPensionGap should eliminate earlier access to pensions for women” (p. 96, *Pensions at a glance*). In 2024 bedroeg de effectieve uittredeleeftijd uit de arbeidsmarkt in België voor vrouwen 60,6 tegenover 62,4 voor mannen, met andere woorden een kloof van 1,8 jaar, met een gemiddelde duur van de loopbaan van slechts 35, respectievelijk 31 jaar. De Belgisch genderkloof in de pensioenleeftijd is beduidend hoger dan het gemiddelde in de OESO van 1,1 jaar. Bovendien ligt ook de gemiddelde effectieve uittredeleeftijd hoger in de OESO: 64,7 voor mannen tegen 63,6 voor vrouwen.”

Wat de toegang tot het vervroegd pensioen betreft, volgt uit de cijfers die de gemachtigde bijbrengt niettemin dat slechts 62,5% van de vrouwen die kozen voor vervroegd pensioen, en die voldoen aan de huidige voorwaarden, ook voldoet aan de voorwaarde van 156 gewerkte dagen per loopbaanjaar, terwijl 78,8% van de mannen aan die voorwaarde voldoet. Verder zou 26,7% van de vrouwen ten gevolge van de voorgenomen maatregel het pensioen een jaar moeten uitstellen (tegenover 19,2% van de mannen). Voor de situaties waarin het pensioen langer moet worden uitgesteld, wordt dat verschil meer uitgesproken: 5,1% van de vrouwen kijkt aan tegen twee jaar uitstel (tegenover 1,5% van de mannen), 3,1% van de vrouwen tegen drie jaar uitstel (tegenover 0,4% van de mannen) en 2,6% van de vrouwen tegen meer dan drie jaar (tegenover 0,1% van de mannen). Vrouwen zullen dus vaker langer moeten doorwerken dan mannen om aan de voorwaarden te voldoen.

Wat de bonus-malusregeling betreft, kwam de Studiecommissie voor de vergrijzing tot de volgende conclusie:

“De analyse van de sociale indicatoren uitgesplitst naar geslacht laat aanzienlijke verschillen zien. In de werknemersregeling is de impact van de maatregel dubbel zo groot dan bij mannen. In 2070 daalt de benefit ratio met 2,3% voor mannen en met 4,1% voor vrouwen. Vrouwen voldoen immers minder vaak dan mannen aan de effectieve tewerkstellingsvoorwaarde die hen vrijstelt van de toepassing van de malus.

In de zelfstandigenregeling zijn bijna alle personen vrijgesteld van de toepassing van een malus omdat zij voldoen aan de tewerkstellingsvoorwaarde. De bonus wordt vaker toegekend aan mannen, die vaker aan de vereiste toekenningsvoorwaarden voldoen. De maatregel heeft dus meer impact op mannen dan op vrouwen.

In de ambtenarenregeling is het effect van de bonus overheersend voor mannen, terwijl voor vrouwen het effect van de malus overheerst.

Bijgevolg draagt deze maatregel bij aan het vergroten van de pensioenkloof tussen vrouwen en mannen in de drie pensioenregelingen”.²²

19.4. Vermits de toepassing van de maatregelen een veel groter aantal werknemers van het ene geslacht feitelijk benadeelt ten opzichte van het andere, rijst de vraag naar de

²² Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag*, 2025, 61 (beschikbaar op : https://hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/publications/hrf_vergrijzing_2025_07.pdf).

verantwoording ervan in het licht van richtlijn 97/7/EEG. Daarnaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De algemene toelichting stelt uitdrukkelijk: De pensioenhervorming heeft geen discriminerend karakter: integendeel, zij streeft naar gelijkheid en sociale rechtvaardigheid. (...) De nieuwe bepalingen worden uniform toegepast, zonder onderscheid op grond van geslacht, afkomst, gezinssituatie of enig ander criterium. Door voor alle burgers dezelfde beginselen te garanderen, draagt deze hervorming bij tot een grotere solidariteit tussen de generaties en tot een grotere samenhang in de toegang tot pensioenrechten, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor een aanpassing aan de huidige realiteit van de arbeidsmarkt. (...)

De hervorming streeft er ook naar om de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op het gebied van pensioenen te verminderen. Door meer waarde te hechten aan de effectief gewerkte jaren, door periodes van zorg en familiaal verlof volledig te erkennen en door deeltijdse loopbanen te beschermen, sluit de hervorming aan bij de maatschappelijke evolutie naar een toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

De maatschappelijke evolutie naar een toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kon reeds worden vastgesteld door de sociale partners in de NAR die zich in 2023 bogen over de pensioenproblematiek in ons land. Ze stelden in hun rapport (Pensioenverslag - factuele elementen 130, maart 2023, p. 87) dat de kloof inzake werkzaamheidsgraad tussen man en vrouw aanzienlijk kleiner werd tussen 2008 en 2020. Concreet, terwijl in 2008 20% van de 60-jarige vrouwen werkte tegen 40% van de 60-jarige mannen, zien we dat in 2020 55% van de 60-jarige vrouwen werkte en 61% van de mannen. De genderkloof inzake werkgelegenheid daalde dus reeds aanzienlijk in de afgelopen jaren, in het bijzonder bij de 50-plussers. Dat die trend ook in de toekomst zal worden verdergezet kon worden bevestigd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Meer nog, de pensioenhervorming draagt hiertoe bij. Op basis van het rapport van juli 2025 kan de geprojecteerde stijging van de werkgelegenheidsgraad bij 55-65-jarigen (SCvV, juli 2025, Figuur 6, p.20) worden opgesplitst volgens gender. Dit toont dat de genderkloof inzake werkgelegenheidsgraad verder zou dalen van 20 procentpunt in 2000 tot 6 procentpunt in 2070, wat betekent dat de werkgelegenheidsgraad sterker stijgt bij vrouwen dan mannen.

Aangezien het wettelijk pensioenbedrag afhangt van het aantal loopbaanjaren vertaalt de daling in de genderkloof inzake werkgelegenheid zich ook in een daling van de genderkloof voor het wettelijk pensioenbedrag. De pensioenkloof blijkt overigens grotendeels de reflectie van een loonkloof tijdens de loopbaan. (...)

Dit toont dat de dalende genderkloof bij pensioenen onlosmakelijk verbonden is met toenemende arbeidsdeelname van vrouwen over de tijd. Het is dan ook cruciaal om de dynamiek op de arbeidsmarkt en gedragseffecten mee te nemen bij de evaluatie van pensioenmaatregelen gezien het de bedoeling is dat vrouwen in staat zijn meer eigen rechten te verwerven.

Het feit dat het aandeel recent gepensioneerden met een rustpensioen aan gezinstarief continu daalt van 9,2% in 2019, 8,1% in 2020, 7,5% in 2021, 7,1% in 2022 tot 6,4% in 2023 (cijfers afkomstig van Federale Pensioendienst) bevestigt de versterking van de financiële onafhankelijkheid van de gepensioneerde vrouw en draagt bij tot een structurele vermindering van de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen. Het Pension adequacy report van de Europese Commissie uit 2024 toont dat België van alle EU-landen de laagste genderkloof heeft inzake het armoederisico bij 65-plussers: 1 procentpunt in België tegenover 8 procentpunt in het gemiddelde EU-land (p. 119).

In dat verband vormt het ingevoerde bonus-malussysteem een stimulans om de beroepsloopbaan te verlengen wat zich vertaalt in een stijging van de gemiddelde

loopbaanduur en een verbetering van de opbouw van pensioenrechten. Door de koppeling tussen effectieve arbeidsprestaties en pensioenrechten te versterken, en tegelijkertijd beschermende mechanismen voor periodes van zorg en ziekte te behouden, vormt de hervorming een beslissende stap naar meer gelijkheid tussen werkenden, tussen de stelsels en tussen mannen en vrouwen. Ze garandeert iedereen een eerlijke toegang tot een menswaardig pensioen binnen een financieel houdbaar en sociaal rechtvaardig kader.

Heel wat ex-post evaluaties van pensioenhervormingen die de impliciete belasting op werk verminderen zijn beschikbaar, inclusief hun impact op de genderpensioenkloof of genderkloof inzake pensioenleeftijd. Een voorbeeld is de Noorse pensioenhervorming waar de introductie van sterke actuariële correcties (veel sterker dan wat de Belgische pensioenhervorming voorziet) tesamen met het in aanmerking nemen van periodes van zorg voor kinderen in het pensioen leidde tot een aanzienlijk kleinere genderkloof in pensioenen (Halvorsen, E., en West-Pedersen, A., 2019., 'Closing the gender gap in pensions: a microsimulation analysis of the Norwegian ndc pension system', J. Eur. Soc. Policy, 29 (1), pp. 130-143). Een ander voorbeeld betreft de introductie van een malus bij vervroegde pensionering in Duitsland wat er leidde tot een substantiële verhoging van de effectieve uittredeleeftijd van vrouwen (Engels, Geyer, Haan, 2017, 'Financial incentives and early retirement'. Labour economics 47, 216-231). Dit bevestigt dat bij de evaluatie van de genderdimensie in het pensioenbeleid men best rekening houdt met gedragseffecten op het pensioneringsgedrag. Des te meer omdat recent onderzoek aantoont dat het versterken van actuariële correcties een groter gedragseffect heeft bij vrouwen dan mannen in België (Fraikin A.-L., Jousten, A., en Lefebvre M. (2023), 'Trends in Social Security Incentives in Belgium' NBER Working Paper 31552), wat dus de pensioenkloof op termijn kan verkleinen."

De gemachtigde verklaarde nog wat de pensioenmalus betreft:

"De Federale Pensioendienst heeft ook een statische raming gemaakt van de impact van de invoering van een actuariële correctie van het pensioenbedrag voor de wettelijke pensioenleeftijd in de veronderstelling dat gedragseffecten onbestaand zijn. Die berekening gebeurde ook op basis van een steekproef van 50.000 recent gepensioneerden. Uit deze analyse blijkt dat 76,8% van de betrokkenen – 87,4% van de mannen en 63,3% van de vrouwen – geen impact van de malus zou ondervinden. De expliciete doelstelling van de maatregel is uiteraard het gebrek aan stimulansen tot langer werken aan te pakken en een gedragseffect te genereren onder de vorm van uitstel van pensionering. Wanneer we de gedragseffecten mee in rekening nemen is het pensioenbedrag hoger ten gevolge van een verlenging van de loopbaan, wat ook de beleidsdoelstelling is."

19.5. In de memorie van toelichting staat:

"Hoewel moet worden erkend dat bepaalde maatregelen indirect en incidenteel een grotere impact kunnen hebben op vrouwen, hebben de auteurs van dit ontwerp ervoor gezorgd dat rekening wordt gehouden met de situatie van de personen die het zwaarst getroffen zouden kunnen worden, en hebben zij maatregelen opgenomen om deze impact te beperken."

In de memorie van toelichting worden verschillende elementen aangevoerd die de impact op vrouwen moeten beperken. Het gaat om het in acht nemen van periodes van informeel en onbetaald werk en periodes van ziekte, de bescherming van deeltijdse loopbanen en de afstemming van de overgangsregeling voor de bonus-malus op het geboortjaar van de betrokkene. Volgens de memorie versterkt de hervorming ten slotte de band tussen effectief werk en pensioenrechten en bevordert ze daardoor de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt.

Waar het inderdaad zo is dat loopbaan jaren meetellen van zodra er ten minste 156 dagen gewerkt werden, is die vereiste strenger dan vandaag het geval is voor werknemers en ambtenaren, in het bijzonder rekening houdend met de vaststelling dat die voorwaarde niet wordt opgelegd als een gemiddelde voor de loopbaan, maar als een voor elk loopbaanjaar te behalen aantal. Bovendien blijkt uit de voormelde cijfers dat de maatregel nog steeds zou bijdragen aan het vergroten van de pensioen kloof tussen vrouwen en mannen. Wat het in aanmerking nemen van periodes van zorg en familiaal verlof betreft, moet worden vastgesteld dat het gaat om mechanismen die reeds bestaan en dat niet elke pensioengerechtigde daarop aanspraak heeft gemaakt of heeft kunnen maken tijdens de loopbaan.²³ Ook de overgangsregeling, afhankelijk van het geboortjaar, mildert wellicht de impact van de pensioenmalus voor de zwaarst getroffen, maar niet voor alle.

19.6. De voorgaande overwegingen gaan uit van de hypothese dat mannen en vrouwen, mede vanwege de maatregel, hun loopbaan gaandeweg op dezelfde manier zullen organiseren en dat dus ook hun pensioenrechten naar elkaar toe zullen groeien: omdat vrouwen aangemoedigd worden om meer of langer te werken, zal hun loopbaan meer en meer op die van mannen gaan lijken en zal de malus dus in het algemeen geen ongunstiger effect hebben voor vrouwen dan voor mannen. Met dit argument wordt getracht het verschil in behandeling nu, dat blijkt uit de voornoemde cijfers, te rechtvaardigen met de verwezenlijking op lange termijn van een onrechtstreeks nagestreefde gelijkheidsdoelstelling waarvan het in dit stadium niet zeker is dat ze ooit zal worden gerealiseerd. Het gaat om een hypothetisch gegeven dat op zich dus niet volstaat om de maatregelen die vandaag in het vooruitzicht gesteld worden te rechtvaardigen in het geval dat vrouwen in de toekomst, ondanks de malus incentive, vaker deeltijds zouden blijven werken dan mannen, noch om aan te tonen dat er geen alternatief is om te voorkomen dat de voorwaarden die in het voorontwerp zijn uitgewerkt, vrouwen feitelijk meer treffen dan mannen.

19.7. Het voorgaande sluit niet uit dat de steller van het voorontwerp de toegang tot de nieuwe mogelijkheid tot vervroegde pensionering, evenals de toepassing van de bonus-malusregeling, afhankelijk maakt van een werkvoorwaarde. Zoals hij thans is vormgegeven, benadeelt de maatregel in de feiten echter aanzienlijk meer vrouwen dan mannen. Tenzij alsnog wordt aangetoond dat de doelstelling erachter niet op een andere manier kan worden bereikt, moet de vormgeving van de maatregel aan een nieuw onderzoek worden onderworpen.

20. In het licht van het voorgaande merkt de afdeling Wetgeving overigens nog het volgende op. De malus zal niet toegepast worden op werkenden die aan twee voorwaarden voldoen: 35 jaar gewerkt hebben, waarvan elk jaar minstens 156 werkdagen telt (of twee kwartalen activiteit omvat voor zelfstandigen) en 7.020 dagen gewerkt hebben (of 90 kwartalen voor zelfstandigen).

In verband met het aangevoerde doel inzake “actuariële neutraliteit” is aan de gemachtigden gevraagd in hoeverre het zin heeft te eisen dat de aan te tonen totale hoeveelheid arbeid die gedurende de hele loopbaan is gepresteerd op een bepaalde manier over die loopbaan is verdeeld, wat neerkomt op een verschillende behandeling van personen die gedurende hun loopbaan hetzelfde aantal dagen gewerkt hebben, naargelang die arbeidsperiodes al dan niet op een

²³ Het ouderschapsverlof werd bijvoorbeeld pas ingevoerd bij koninklijk besluit van 29 oktober 1997 ‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’.

bepaalde manier over die loopbaan gespreid zijn (bijvoorbeeld een persoon die na een loopbaan van 30 jaar voltijds werk 9.360 dagen heeft gewerkt en niet aan de werkvoorwaarden van de ontworpen maatregelen voldoet, ten opzichte van een persoon die na 20 jaar voltijds werk en 20 jaar halftijds werk aan hetzelfde aantal gewerkte dagen komt en die wel voldoet aan de voorwaarden in kwestie).

De gemachtigden hebben de volgende verduidelijking gegeven:

“De reden waarom het stellen van deze dubbele werkvoorwaarde pertinent is wordt geïllustreerd door het voorbeeld in de vraagstelling. Iemand die 30 jaar voltijds werkt (en dus 9.360 dagen in totaal) voldoet wél aan de werkvoorwaarde van minstens de helft van een volledige loopbaan aan 100% gewerkt (= minstens 7.020 gewerkte dagen op een totale voltijdse carrière van 14.040 gewerkte dagen over 45 jaar), maar dus niet aan de vereiste dat er in deze loopbaan ook minstens 35 jaar [zijn] waarin minstens halftijds werd gewerkt. Door deze dubbele voorwaarde wordt het gewicht van loopbaanjaren waarin minstens halftijds werd gewerkt sterker gewaardeerd, wat met name tegemoetkomt aan het loopbaanpatroon van tal van deeltijds werkende vrouwen. Indien enkel een werkvoorwaarde gesteld zou worden van het aantal gewerkte dagen over de volledige loopbaan zou het gewicht en belang van voltijdse arbeid uitvergroot worden, wat ten koste zou gaan van de impact ervan op de pensioenopbouw van de talrijk deeltijds werkende vrouwen. Het werken met deze dubbele werkvoorwaarde beoogt dus een evenwicht tussen deze twee factoren: een minimaal aantal jaren waarin minstens deeltijds werd gewerkt en een minimaal arbeidsvolume over de volledige loopbaan.

Er moet tot slot benadrukt worden dat in ook in de bestaande pensioenreglementering in bepaalde gevallen reeds dergelijke cumulatieve voorwaarden opgelegd worden, zie bijvoorbeeld het gewaarborgd minimumpensioen werknemers waar – voor de opening van het recht – niet alleen minimumloopbaanduur van 30 jaar (met elk minstens 156/208 dagen) maar ook een minimale daadwerkelijke tewerkstelling (van 3120/5000 dagen daadwerkelijke tewerkstelling of hiermee gelijkgesteld) opgelegd worden.”

Uit deze verduidelijking blijkt dat de dubbele loopbaanvoorwaarde gesteld wordt om een evenwicht te bewaren tussen voltijdse en deeltijdse werknemers wat de toepassing van de malus betreft. Dat evenwicht wordt evenwel niet nagestreefd door het voor deeltijdse werknemers – en vrouwen werken vaker deeltijds, zoals aangegeven in punt nr. 19.3 – makkelijker te maken te ontsnappen aan de toepassing van de malus, maar door het voor voltijdse werknemers moeilijker te maken zich daaraan te onttrekken. Anders gezegd, in het geval dat alleen de eerste voorwaarde van toepassing zou zijn, zou het niet makkelijker zijn voor deeltijdse werknemers om aan de malus te ontsnappen, maar wel voor voltijdse werknemers.

Aangezien twee personen die gedurende hun loopbaan elk 7.020 dagen gewerkt hebben, verschillend behandeld worden al naargelang ze voltijds dan wel deeltijds gewerkt hebben, waarbij de eerste potentieel onderworpen wordt aan een malus waaraan de tweede ontsnapt, moet de steller van het voorontwerp kunnen aantonen dat dit verschil in behandeling objectief en redelijk verantwoord kan worden. Als de door de steller van het voorontwerp nagestreefde doelstelling actuariële neutraliteit is, lijkt dit verschil in behandeling niet adequaat te zijn. Als de doelstelling er daarentegen in bestaat werknemers aan te moedigen langer te werken, lijkt de ontworpen maatregel gemakkelijker als dusdanig te kunnen worden gekwalificeerd. Dan nog moet de steller

van het voorontwerp kunnen aantonen dat, wat deze maatregel betreft, de gebruikte middelen in verhouding staan tot het beoogde doeleinde.

d) Overgangsregeling of het ontbreken van een overgangsregeling

21. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat²⁴ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.²⁵ Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.²⁶

Die rechtspraak geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

22.1. In advies 77.699/2-3-4-16-VR van 17 juni 2025 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2025 'houdende diverse bepalingen',²⁷ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over de pensioenbonus zoals die was opgenomen in de wet van 23 december 2005 'betreffende het generatiepact', de programmawet van 28 juni 2013 en de wet van 25 april 2024 'houdende de hervorming van de pensioenen':

²⁴ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

²⁵ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

²⁶ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2; GwH 6 februari 2020, nr. 13/2020, B.5.1; GwH 20 juni 2024, nr. 64/2024, B.54. Zie in dezelfde zin advies 70.541/2 van 21 februari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 maart 2022 'tot wijziging, wat betreft de accreditering van tandheelkundigen, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994' en advies 71.615/4 van 29 juni 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2022 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader en tot opheffing van de beroepsproeven van de vorming voor kandidaat hoofdofficier voor de beroepsofficieren van niveau A'. Zie eveneens advies 74.434/4 van 4 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 november 2023 'tot wijziging van (1) het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, (2) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, (3) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en (4) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' en de adviezen 77.424/4 en 77.696/2-3-16-VR.

²⁷ *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 963/1.

“De bestaande regeling wordt door het voorontwerp opgeheven, zonder dat ter vervanging daarvan tegelijk in een nieuwe pensioenbonusregeling wordt voorzien. Een dergelijke situatie vormt een achteruitgang die bij de huidige stand aanzienlijk blijkt²⁸ en niet gerechtvaardigd is. Of de beoogde opheffing ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet toelaatbaar is, kan immers in wezen maar worden nagegaan in samenhang met de aangekondigde maatregel ter vervanging van de huidige pensioenbonus. De afdeling Wetgeving is dan ook niet bij machte die toelaatbaarheid te beoordelen in het licht van de elementen die de geplande nieuwe regeling zou bevatten. In dat verband wordt gewezen op hetgeen de afdeling Wetgeving al in advies 77.696/2-3-16-VR heeft opgemerkt, namelijk dat de bepalingen houdende opheffing van de momenteel geldende pensioenbonusregeling en de aangekondigde bepalingen waarbij die regeling zou worden vervangen door een nieuwe pensioenbonusregeling, slechts één element vormen van een ruimer geheel van aangekondigde en nog te concretiseren maatregelen op het vlak van pensioenhervorming. In het kader van adviesaanvragen betreffende bepaalde aspecten van de pensioenhervorming is de afdeling Wetgeving dan ook niet in staat die hervorming in haar geheel te onderzoeken, doch kan ze zich enkel uitspreken over de maatregelen vervat in de ontworpen normen waarover al een advies is aangevraagd. Wanneer de afdeling Wetgeving advies moet uitbrengen over andere aangekondigde elementen van de hervorming, zal ze vanzelfsprekend rekening houden met de maatregelen die al concreet zijn ingevuld, teneinde te oordelen of de aanvullende maatregelen in het licht van de hogere regels, en met name van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*verplichting, in hun geheel toelaatbaar zijn.”

Uit boek 2 van het voorontwerp blijkt dat het nog slechts mogelijk wordt om een pensioenbonus in gewijzigde vorm op te bouwen. De verhoging wordt enkel toegepast wanneer de betrokkene doorwerkt na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd. Het hervormde systeem verschilt daardoor van het opgeheven systeem, waarin de referteperiode begon zodra de pensioengerechtigde in aanmerking kwam voor vervroegd pensioen. Hierdoor bestaat het risico dat personen die rechten hebben opgebouwd onder het opgeheven systeem, pas opnieuw rechten kunnen opbouwen nadat zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt.

22.2. De afdeling Wetgeving merkt op dat het gewettigd vertrouwen van personen die reeds een pensioenbonus aan het opbouwen waren, wordt aangetast.

De gemachtigde verschaft de volgende verduidelijking:

“Dit hoofdstuk heeft als doel om een einde te stellen aan de opbouw van de huidige pensioenbonus in de pensioenregelingen voor ambtenaren en werknemers.

Dit hoofdstuk wijzigt daarnaast ook een aantal gemeenschappelijke bepalingen betreffende de huidige pensioenbonus in de pensioenregelingen voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen, gelet op de stopzetting van de opbouw van de pensioenbonus in deze pensioenregelingen.

Hiervoor wordt voorzien in wijzigingen aan voormelde wet van 25 april 2024 en aan artikel 7ter van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

Deze wijzigingen aan de berekenings- en toekenningsmodaliteiten van de pensioenbonus zijn noodzakelijk om de levensvatbaarheid van het pensioensysteem te

²⁸ Voetnoot 120 van het geciteerde advies: Zie in dat verband de opmerking van de inspecteur van Financiën die in zijn advies van 27 maart 2025 vaststelt: “les dispositions en projet visent la suppression pure et simple du bonus pension, et non son remplacement comme prévu par l’Accord de gouvernement”.

waarborgen en gebeuren met respect voor de verworven rechten van diegenen die al een pensioenbonus hebben opgebouwd. Daartoe kunnen de personen die al zijn begonnen met het opbouwen van een pensioenbonus onder het regime van voormelde wet van 25 april 2024, doorgaan met het opbouwen van bonusdagen tot en met 31 december 2025.”

In dat antwoord wordt voorbijgegaan aan de vaststelling dat de nieuwe regeling niet aansluit bij de opgeheven regeling. Het gaat in essentie om twee verschillende pensioenvoordelen. Evenmin gaat het antwoord in op het ontbreken van een overgangsmaatregel.

In zoverre niet wordt voorzien in een overgangsregeling voor personen die reeds rechten aan het opbouwen waren in het voorheen bestaande systeem, en tenzij de steller van het voorontwerp die afwezigheid van een overgangsregeling kan verantwoorden, wordt het vertrouwensbeginsel geschonden.

23. Wat boek 3 betreft, zal de ontworpen hervorming inzake de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen – waarvoor slechts de jaren met minstens 156 werkdagen of daarmee gelijkgestelde dagen in de regeling voor de ambtenaren en de werknemers in aanmerking genomen zullen worden, tegen 104 dagen nu – eveneens van toepassing zijn voor de effectieve loopbaanjaren van vóór 1 januari 2027. Er wordt voorzien in overgangsmaatregelen ten gunste van personen die ofwel reeds vóór 1 januari 2027 de voorwaarden voor het vervroegd pensioen vervullen, ofwel in 2025 de leeftijd van 60 of 59 jaar bereikt hebben.

De verantwoording die gegeven wordt voor de overgangsmaatregelen voor die laatste personen is dat zij zich “het dichtst bij hun pensioen bevinden en dus minder mogelijkheden hebben om [zich] aan te passen aan de nieuwe regelgeving”.

Aangezien de loopbaanvoorwaarde om toegang te hebben tot het vervroegd pensioen minstens 42 jaar is, rijst de vraag of en in welke mate die verantwoording – de moeilijkheid om zich aan te passen aan de nieuwe regelgeving – niet eveneens zou kunnen gelden voor alle personen die in hun beroepsverleden een aantal loopbaanjaren hebben van minder dan 156 werkdagen die ze, gezien hun leeftijd, in de toekomst onmogelijk kunnen compenseren met loopbaanjaren die het vereiste aantal werkdagen omvatten. Iemand die bijvoorbeeld gedurende 10 jaar volgens een regeling van één derde werktijd gewerkt heeft (of het equivalent van 104 werkdagen per jaar) en de leeftijd van 30 jaar bereikt heeft in 2025, zal nooit de loopbaanvoorwaarde van 42 jaar kunnen vervullen om vervroegd met pensioen te kunnen gaan; hij zal immers in het beste geval slechts 37 loopbaanjaren van minstens 156 werkdagen in rekening kunnen brengen voordat hij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt heeft, en dit in de veronderstelling dat hij zich onmiddellijk aan de nieuwe regelgeving aanpast.

Aan de gemachtigden is dus gevraagd te verduidelijken hoe de steller van het voorontwerp de verschillende behandeling rechtvaardigt van enerzijds personen die in 2025 de leeftijd van 60 of 59 jaar bereikt hebben en voor wie voorzien wordt in een overgangsregeling, en anderzijds jongere personen die niet in aanmerking komen voor een dergelijke overgangsregeling terwijl voor hen evenzeer geldt dat zij “minder mogelijkheden hebben om [zich] aan te passen aan de nieuwe regelgeving” – of in werkelijkheid zelfs geen enkele.

De gemachtigden hebben de volgende uitleg gegeven:

“De overgangsmaatregel voor 60-plussers en 59-jarigen wordt voorzien om te vermijden dat een aantal werkenden die aan de vooravond staan van hun vervroegd pensioen door deze hervorming plotsklaps meer dan één of twee jaar langer zullen moeten werken. Voor wie nog jonger is en dus nog verder verwijderd van hun vroegst mogelijke pensioendatum is deze mogelijkheid om enkele jaren langer te werken dan hun vroegst mogelijke pensioendatum wel meer realistisch en minder ingrijpend.

Dergelijk verschil in behandeling tussen personen die vlak voor hun pensioen staan en personen die nog ver verwijderd zijn van hun pensioenleeftijd werd in het verleden eveneens toegepast.

Hierbij kan verwezen worden naar de afbouw van de aanneembaarheid voor de opening van het recht op pensioen van de studiejaren, gerealiseerd bij artikel 36*bis* 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, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 28 april 2015 houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector, dat als volgt luidt:

Art. 36*bis*. [1 De duur voortvloeiend uit de toepassing van de artikelen 33, 34, 34*quater* en 35, § 1 wordt, voor de vaststelling van het recht op het pensioen, verminderd overeenkomstig de hierna vermelde tabel :

<i>Ingangsdatum van het pensioen</i>	<i>Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van 2 jaar of minder</i>	<i>Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van meer dan 2 jaar en minder dan 4 jaar</i>	<i>Duur van de vermindering voor een diploma met een studieduur van 4 jaar of meer</i>
<i>van 01.01.2016 tot 31.12.2016</i>	<i>4 maanden</i>	<i>5 maanden</i>	<i>6 maanden</i>
<i>van 01.01.2017 tot 31.12.2017</i>	<i>8 maanden</i>	<i>10 maanden</i>	<i>12 maanden</i>
<i>van 01.01.2018 tot 31.12.2018</i>	<i>12 maanden</i>	<i>15 maanden</i>	<i>18 maanden</i>
<i>van 01.01.2019 tot 31.12.2019</i>	<i>16 maanden</i>	<i>20 maanden</i>	<i>24 maanden</i>
<i>van 01.01.2020 tot 31.12.2020</i>	<i>20 maanden</i>	<i>25 maanden</i>	<i>30 maanden</i>
<i>van 01.01.2021 tot 31.12.2021</i>	<i>24 maanden</i>	<i>30 maanden</i>	<i>36 maanden</i>
<i>van 01.01.2022 tot 31.12.2022</i>	-	<i>35 maanden</i>	<i>42 maanden</i>
<i>van 01.01.2023 tot 31.12.2023</i>	-	<i>36 maanden</i>	<i>48 maanden</i>
<i>van 01.01.2024 tot 31.12.2024</i>	-	-	<i>54 maanden</i>
<i>van 01.01.2025 tot 31.12.2025</i>	-	-	<i>60 maanden</i>
<i>van 01.01.2026 tot 31.12.2026</i>	-	-	<i>66 maanden</i>
<i>van 01.01.2027 tot 31.12.2027</i>	-	-	<i>72 maanden</i>
<i>van 01.01.2028 tot 31.12.2028</i>	-	-	<i>78 maanden</i>
<i>van 01.01.2029 tot 31.12.2029</i>	-	-	<i>84 maanden</i>

Naast de overgangsmaatregelen voor werkenden die dicht bij hun pensioen staan, bevat het voorontwerp verschillende begeleidende maatregelen die voor iedereen van toepassing zullen zijn.

Ten eerste wordt het eerste loopbaanjaar geneutraliseerd wanneer het minstens 104 maar minder dan 156 VTE telt. Dit betekent dat voor dat eerste jaar het huidige criterium van 104 VTE behouden blijft voor de loopbaanvoorwaarde bij vervroegd pensioen.

Daarnaast komt er een reserve van vijf dagen die flexibel kan worden ingezet voor loopbaanjaren waarin net niet aan de nieuwe grens van 156 VTE wordt voldaan. In de praktijk kan iemand daarmee bijvoorbeeld één loopbaanjaar van 151 VTE aanvullen, of vijf loopbaanjaren van 155 VTE, zodat deze jaren toch meetellen voor de loopbaanvoorwaarde.

Ramingen van de Federale Pensioendienst voor de rustpensioenen die in 2022 zijn ingegaan tonen het volgende. Van de 45.765 personen die kozen voor vervroegd pensioen en voldoen aan de huidige leeftijds- en loopbaanvoorwaarden, zouden er 29.135 (63%) op dezelfde leeftijd ook voldoen aan een strengere voorwaarde van 156 dagen per loopbaanjaar. De resterende groep van 16.630 personen, die niet zou voldoen aan die strengere voorwaarde, werd in tabel 10 verder onderverdeeld volgens het aantal jaren van minstens 156 dagen dat zij tekortkomen op het moment dat zij hun vervroegd pensioen opnamen.

TAB. 10: Aantal vervroegd rustgepensioneerden (dpc 2022 met voldoende loopbaaninfo) volgens aantal jaren van min. 156 dagen dat ze zouden tekortkomen om aan de strengere voorwaarde te voldoen, opgesplitst per stelsel en per geslacht

Miss.	Pant 156 +1		Pant 156 +2		Pant 156 +3		Pant 156 +4		Pant 156 +5		Pant 156 +6		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Sal.	8.270	49,7%	1.410	8,5%	623	3,7%	238	1,4%	203	1,2%	46	0,3%	10.790	64,9%
Femme	4.257	25,6%	1.040	6,3%	575	3,5%	232	1,4%	195	1,2%	46	0,3%	6.345	38,2%
Homme	4.013	24,1%	370	2,2%	48	0,3%	6	0,0%	8	0,0%	0	0,0%	4.445	26,7%
Sal.Ind.	1.910	11,5%	380	2,3%	124	0,7%	52	0,3%	19	0,1%	6	0,0%	2.491	15,0%
Femme	637	3,8%	176	1,1%	81	0,5%	34	0,2%	14	0,1%	4	0,0%	946	5,7%
Homme	1.273	7,7%	204	1,2%	43	0,3%	18	0,1%	5	0,0%	2	0,0%	1.545	9,3%
autres mixtes	2.884	17,3%	368	2,2%	76	0,5%	14	0,1%	6	0,0%	1	0,0%	3.349	20,1%
Femme	1.331	8,0%	216	1,3%	61	0,4%	11	0,1%	5	0,0%	1	0,0%	1.625	9,8%
Homme	1.553	9,3%	152	0,9%	15	0,1%	3	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	1.724	10,4%
Total	13.064	78,6%	2.158	13,0%	823	4,9%	304	1,8%	228	1,4%	53	0,3%	16.630	100,0%

Van de werkenden die door deze maatregel niet langer aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen zouden voldoen, zou 78,6% hun loopbaan met maximaal één jaar moeten verlengen. Nog eens 13% zou dit met maximaal twee jaar moeten doen. Dankzij de neutralisatie van het eerste loopbaanjaar en de invoering van de reserve van vijf dagen wordt een groot deel van de betrokken werknemers alsnog opgevangen, waardoor zij toch op vervroegd pensioen kunnen gaan.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat deze maatregel aanzet tot langer werken, wat op zijn beurt leidt tot een hogere pensioenopbouw.”

Uit het hierboven gegeven cijfervoorbeeld volgt dat een bepaald, weliswaar beperkt, aantal personen mogelijk meerdere jaren langer moet werken vanwege een verandering van de regels, waaraan ze zich niet kunnen aanpassen aangezien die verandering ook voor het verleden geldt.

De steller van het voorontwerp moet kunnen aantonen dat het onderscheid tussen enerzijds de werknemers die in 2025 de leeftijd van 60 of 59 jaar bereiken hebben, voor wie voorzien wordt in een overgangsregeling, en anderzijds jongere personen die niet in aanmerking komen voor een dergelijke overgangsregeling terwijl ze zich niet kunnen aanpassen aan de nieuwe regelgeving

die van toepassing is op de reeds gewerkte loopbaanjaren, op redelijke wijze verantwoord kan worden.

24. Wat boek 5 betreft, blijkt uit de memorie van toelichting dat – in verband met de periode waarop de referentiewedde wordt gebaseerd waarmee het pensioenbedrag in de pensioenregeling van de openbare sector wordt berekend – de berekeningswijze van de pensioenen van de openbare sector geleidelijk aan afgestemd wordt op die van de pensioenen in de privésector, zodat uiteindelijk in alle pensioenregelingen alle loopbaanjaren in aanmerking worden genomen. De steller van het voorontwerp meent dat die aanpak geen afbreuk doet aan het gewettigd vertrouwen van de betrokken ambtenaren, rekening houdend met de geleidelijkheid van de maatregel (artikel 47 van het voorontwerp) en met de daarmee gepaard gaande overgangsmaatregelen (artikel 49 van het voorontwerp).

Uit artikel 47 van het voorontwerp volgt evenwel dat bijvoorbeeld het pensioen van een ambtenaar die binnen het toepassingsgebied van dit artikel valt en die vóór 1 januari 2027 een loopbaan begonnen is bij de overheid, vanaf 1 januari 2027 berekend zal worden op basis van een dubbel aantal jaren (20 jaar) als hij geboren is in 1972, en op basis van een driedubbel aantal jaren als hij geboren is in 1982. Er moet dan ook vastgesteld worden dat de regels voor de berekening van het pensioen van die ambtenaren wijzigen gedurende hun loopbaan.

Hoewel overeenkomstig artikel 49 van het voorontwerp voorzien wordt in overgangsmaatregelen voor ambtenaren die dicht bij de wettelijke pensioenleeftijd staan, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk in welk opzicht de maatregel geen afbreuk zou doen aan het gewettigd vertrouwen van – nog steeds bij wijze van voorbeeld – een ambtenaar ouder dan 50 jaar (dus geboren in 1976 of eerder) wiens pensioen berekend wordt op basis van een veel langere referentieperiode, waarin hij in de eerste jaren meestal een lagere wedde kreeg.

Fundamenteel nog is dat het de afdeling Wetgeving niet duidelijk is waarom het geboortjaar van de ambtenaar een relevant criterium zou vormen²⁹ voor de geleidelijke toepassing van de maatregel die ertoe strekt voor de berekening van de referentiewedde rekening te houden met de gehele loopbaan.

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat hij een objectieve en redelijke verantwoording geeft voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de ontstentenis van een overgangsregeling voor wie werkzaam is in de openbare sector en niet valt onder de overgangsmaatregelen waarin artikel 49 van het voorontwerp voorziet.

²⁹ De vraag rijst waarom het aantal jaren in een functie die onder de pensioenregeling van de openbare sector valt, geen relevanter criterium zou vormen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

BOEK 2 – VERMINDERING OF VERHOGING VAN HET PENSIOEN VÓÓR OF NA DE WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD

Artikel 3

25. Op de vraag waarom in paragraaf 3, tweede en derde streepje, de datum van 31 januari 2025 wordt gehanteerd om te bepalen of paragraaf 1 al dan niet van toepassing is, terwijl die bepalingen in werking treden op 1 januari 2027, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“31 januari 2025 is de datum van het regeerakkoord.

Personen van wie de aanvraag om in een eindeloopbaanregeling in te stappen werd goedgekeurd na de datum van het regeerakkoord waren op de hoogte van het feit dat zij niet dezelfde rechten zouden genieten als personen van wie de aanvraag vóór het regeerakkoord werd goedgekeurd. Zodra het regeerakkoord werd afgesloten, heeft de FPD geen P-data (= vroegst mogelijke pensioendatum) meer meegedeeld aan de werkgevers van de personen die in een eindeloopbaanregeling willen stappen.

Deze personen hadden bovendien nog de keuzemogelijkheid om niet in de eindeloopbaanregeling in te stappen.”

Over dat antwoord dient opgemerkt te worden dat het regeerakkoord van 31 januari 2025 een louter politieke handeling is die niet bedoeld is om rechtsgevolgen te creëren voor de overgrote meerderheid van de burgers.³⁰ Er kan dan ook niet worden gesteld dat personen wier pensioenaanvraag na die datum is goedgekeurd, wisten dat ze niet dezelfde rechten zouden genieten als personen wier aanvraag vóór het regeerakkoord was goedgekeurd. Men dient dus rekening te houden met alle eindeloopbaanregelingen daterend van voor 1 januari 2027, dat is de datum waarop de ontworpen bepalingen in werking treden, ongeacht of die regelingen voor of na 31 januari 2025 werden aangevraagd of goedgekeurd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 70 van het voorontwerp, waarin eveneens de datum van 31 januari 2025 wordt gehanteerd.

26. Paragraaf 3, derde streepje, bepaalt dat paragraaf 1 niet van toepassing is op “de rechthebbenden wier aanvraag om vóór 1 januari 2026 in een voormelde eindeloopbaanregeling te worden geplaatst vóór 31 januari 2025 werd goedgekeurd door hun werkgever”. De memorie van toelichting bij paragraaf 3, derde streepje, vermeldt echter het volgende:

“Een derde categorie zijn de personeelsleden wiens aanvraag om vóór 1 januari 2027 in een verlot voorafgaand aan het pensioen of een beschikbaarheid voorafgaand aan het pensioen te worden geplaatst vóór 31 januari 2025 werd goedgekeurd door hun werkgever.”

³⁰ Zie bijvoorbeeld RvS 14 juni 2024, nr. 260.120: “(...) la Déclaration de politique régionale constitue une ligne de conduite que s'assigne le Gouvernement wallon mais une telle déclaration n'a ni valeur législative ni valeur réglementaire. Il ne s'agit pas non plus d'une pratique administrative ou d'une règle collective”.

Over het verschil tussen de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting verklaarde de gemachtigde:

“In artikel 3, § 3, derde streepje, van het voorontwerp van wet is de vermelde datum van 1 januari 2026 wel degelijk correct. De memorie van toelichting die verkeerdelijk de datum van 1 januari 2027 vermeldt, zal worden aangepast.

De datum van 1 januari 2026 wordt overigens eveneens vermeld in de overgangsmaatregel vervat in artikel 70, tweede lid, tweede streepje van het voorontwerp van wet dat een waarborg inzake pensioendatum en pensioenbedrag bevat voor de personeelsleden die vóór 1 januari 2026 in een eindeloopbaanregeling werden geplaatst die door hun werkgever vóór 31 januari 2025 werd goedgekeurd.”

De afdeling Wetgeving neemt akte van deze verduidelijking.

Artikel 4

27. In de ontworpen regeling inzake pensioenvermindering (malus) en pensioenverhoging (bonus) voor het openbaar ambt wordt het toepasselijke percentage van de pensioenmalus of -bonus bepaald op basis van het geboortjaar van de betrokkene. Die geboortedatums zijn echter verschillend voor pensioenverminderingen – waarvoor artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp een onderscheid maakt tussen de geboorteperiodes 1961 tot en met 1965, 1966 tot en met 1974 en 1975 of later – en voor pensioenverhogingen – waarvoor artikel 4, § 1, eerste lid, een onderscheid maakt tussen de geboorteperiodes 1962 of vroeger, 1963 tot en met 1972 en 1973 of later.

Op de vraag waarom die geboorteperiodes verschillen, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“L'accord de gouvernement prévoit que le montant de la pension peut être réduit d'un malus, respectivement majoré d'un bonus, de 2% (jusqu'en 2030), de 4% (jusqu'en 2040), de 5% (à partir de 2040) par année d'anticipation avant, respectivement de report après l'âge légal de retraite (...). L'accord de gouvernement prévoit en effet une période de transition dont la progressivité est articulée suivant un calendrier temporel, avec des pourcentages qui augmentent progressivement avec l'année civile. Or, il est apparu qu'une période de transition articulée en fonction de cohortes de naissance est préférable à plusieurs égards: cela permet d'augmenter la lisibilité de la réforme pour les citoyens qui ont droit à une communication claire et des règles compréhensibles. En plus une trajectoire basée sur l'année de naissance au lieu de la date de la prise de la pension permet d'éviter un afflux de demandes de prise de la pension et permet de garantir que le pourcentage ne diffère pas selon le régime de pension (fonctionnaire, salariés, indépendant) vu que les conditions de carrière pour la retraite ne sont pas les mêmes selon le régime.

La conversion de la trajectoire basée sur l'année de naissance implique, dans le respect de l'accord du gouvernement et un impact budgétaire neutre, l'approche suivante. Pour déterminer les cohortes concernées par le pourcentage de réduction 2% selon l'accord de gouvernement, on a cherché à identifier les cohortes qui entre 2026-2030 ont un âge inférieur à l'âge légal. Il s'ensuit que les cohortes concernées par le pourcentage de majoration de 2% selon l'accord de gouvernement, concerne donc les cohortes qui ont entre 2026-2030 un âge supérieur à l'âge légal. Cela explique donc que les cohortes mentionnées à l'article 3 (réduction) diffèrent nécessairement de ceux mentionnés à l'article 4 (majoration).”

Er wordt akte genomen van die toelichting, die geldt voor de ontworpen regeling inzake de pensioenmalus of -bonus voor werknemers en zelfstandigen (artikelen 8 en 156 van het voorontwerp).

Artikel 7

28. De pensioenbonus, die in de memorie van toelichting voorgesteld wordt als een gunstige maatregel voor personen die beslissen na de wettelijke pensioenleeftijd verder te werken, aangezien hij ervoor zorgt dat die personen een hoger pensioenniveau kunnen bereiken, zou overeenkomstig het eerste lid, eerste streepje, voor het openbaar ambt tot gevolg kunnen hebben dat een persoon die na zijn wettelijke pensioenleeftijd verder gewerkt heeft geen vakantiegeld krijgt, en dit omdat zijn verhoogd pensioen meer bedraagt dan het maandbedrag van 1.350 euro waarin artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 april 1992 'houdende toekenning van een vakantiegeld en van een aanvullende toeslag bij het vakantiegeld aan de gepensioneerden van de openbare diensten' voorziet. Met andere woorden: het voordeel dat die werkende als pensioenbonus krijgt door na zijn wettelijke pensioenleeftijd verder te werken, zou kleiner kunnen uitvallen doordat hij zijn recht op vakantiegeld verliest.

Naar aanleiding van het verzoek dit mogelijk ongunstige gevolg van het eerste lid, eerste streepje, te rechtvaardigen, hebben de gemachtigden het volgende gesteld:

"In tegenstelling tot voor de werknemerspensioenen is er voor de ambtenarenpensioenen slechts recht op vakantiegeld indien het rustpensioen als ambtenaar en eventuele andere pensioenen en gelijkaardige uitkeringen uit binnen- en buitenland samen maximaal 1.350 euro bedraagt voor de maand mei (aan 100 % spilindex 138,01).

De problematiek geldt dan ook enkel voor de ambtenarenpensioenen en vloeit voort uit de wijze waarop de toekenning van het vakantiegeld voor deze pensioenen is geregeld. De problematiek geldt evenwel niet alleen voor de pensioenbonus. Ook een ambtenaar die de voorwaarden vervult om een vervroegd pensioen op te nemen maar blijft werken, loopt het risico om ingevolge een hoger pensioenbedrag geen aanspraak te maken op vakantiegeld.

Deze problematiek vloeit dus voort uit de regelgeving inzake het vakantiegeld voor de gepensioneerde ambtenaren zelf. Het lijkt niet opportuun om deze problematiek met voorliggend ontwerp op te lossen."

Wat betreft dit antwoord wordt de steller van het voorontwerp erop gewezen dat men dat minder gunstige gevolg van de toepassing van het pensioenbonusmechanisme passend zou kunnen voorkomen door in artikel 7 van het voorontwerp, alsook in het geval waarin een ambtenaar vervroegd met pensioen gaat, een uitzonderingsbepaling in te voegen luidens welke de verhoging van het pensioenbedrag die uit dat mechanisme voortvloeit niet tot gevolg kan hebben dat men zijn recht op vakantiegeld zou verliezen indien dat verhoogd pensioenbedrag hoger ligt dan het maandbedrag van 1.350 euro waarin artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 april 1992 voorziet.

Artikel 8

29. Het ontworpen artikel *5bis*, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 ‘tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ bepaalt dat aan werknemers vijf fictieve arbeidsdagen toegekend worden zodat ze in voorkomend geval kunnen voldoen aan de voorgeschreven werkvoorwaarde van 156 dagen teneinde zich te kunnen beroepen op een loopbaanjaar zoals dat in artikel *5bis*, § 1, eerste lid, 1°, is bepaald. Ter rechtvaardiging van wat als een compensatiemaatregel voorgesteld wordt, verwijst de memorie van toelichting met name naar de bijzonderheden van “de registratie van de in sommige sectoren gepresteerde perioden”.

Op de vraag om welke sectoren het gaat en waarom de regels voor de registratie van de in die sectoren gepresteerde periodes de invoering van een dergelijke compensatiemaatregel relevant maken, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De registratie van arbeidsdagen gebeurt per kwartaal waarbij per kwartaal het aantal effectief gepresteerde uren gecommuniceerd wordt.

Op basis van deze gepresteerde uren en de meegedeelde maatman worden voor het pensioen de voltijdse dagequivalenten (= VTE ofwel de arbeidsdagen die zijn omgezet in een voltijdse arbeidsregeling) die op de pensioenloopbaan zullen verschijnen als volgt berekend:

$$\text{VTE per kwartaal} = (\text{gepresteerde uren van het kwartaal}) / \text{maatman} \times 6$$

Het resultaat van deze berekening wordt wiskundig afgerond waardoor iemand met een contract van 19u per week waarbij een voltijds werknemer 38u per week moet presteren, in een kwartaal soms 38 en soms 39 VTE zal bewijzen.

Als men dan de som van de vier kwartalen maakt, zorgt dit ervoor dat een kalenderjaar kan fluctueren tussen de 153 en de 158 VTE per jaar, afhankelijk van de registratie van de uren, het al dan niet eventueel presteren van overuren, ...

De sectoren waarin dit gebeurt, zijn vaak de sectoren waar vrouwen met een deeltijds contract tewerkgesteld worden. Het gaat o.a. over de zorg, de dienstensector, de handel en de retail. Denk aan verplegend personeel, kassabediendes, winkelpersoneel, ...

<https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/deeltijds-werk>

De voorliggende maatregel komt tegemoet aan dit registratieprobleem.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal deze compenserende maatregel bovendien eveneens een compensatie bieden voor de gevallen waarbij personen die effectief halftijds werken en door onvoorziene omstandigheden (die maken dat voor een bepaald loopbaanjaar één of meerdere dagen niet in aanmerking genomen konden worden voor het pensioen) net niet konden voldoen aan deze voorwaarde van 156 dagen.”

In het licht van die uitleg blijkt dat de maatregel gerechtvaardigd is, naast het feit dat men de structurele problemen bij het registreren van de gepresteerde dagen waarmee in het bijzonder deeltijds werkende vrouwen geconfronteerd worden, in aanmerking wil nemen ter compensatie van moeilijkheden, die zich om welke reden dan ook stellen, om de vereiste drempel van 156 dagen te bereiken. Ten aanzien van die doelstelling rijst de vraag of die forfaitaire toekenning van vijf fictieve dagen over de volledige loopbaan als maatregel volstaat om tegemoet te komen aan die structurele administratieve problemen. De steller van het voorontwerp hoort zich

ervan te vergewissen dat die maatregel zal volstaan om het nagestreefde doel te verwezenlijken, namelijk voorkomen dat werknemers, en in feite vooral vrouwelijke werknemers, benadeeld worden vanwege administratieve problemen waarop ze geen vat hebben.

Deze opmerking geldt eveneens voor de regeling ontworpen voor het openbaar ambt en voor de zelfstandigen (artikelen 3, § 2, tweede streepje, tweede lid, en 156 van het voorontwerp).

30.1. Het ontworpen artikel 5*bis*, § 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 bepaalt dat het bedrag van het rustpensioen wordt verhoogd “voor de onthaalouder geboren voor 1 januari 1972 die het rustpensioen opneemt na het bereiken van de pensioenleeftijd bedoeld in artikel 2, § 1, maar op de ingangsdatum van het rustpensioen niet cumulatief voldoet aan de voorwaarden bedoeld in het eerste lid indien hij in de periode die aanvangt op 1 januari 2003 en eindigt op het einde van de maand waarin hij de pensioenleeftijd bedoeld in artikel 2, § 1, bereikt, cumulatief voldoet” aan twee voorwaarden.

Die bepaling is een bijzondere overgangsmaatregel die enkel wordt toegepast voor de onthaalouders die niet voldoen aan de normale voorwaarden voor de bonus. Gevraagd of het niet eveneens noodzakelijk is om in een overgangsmaatregel te voorzien voor onthaalouders die niet voldoen aan de voorwaarden om te ontsnappen aan de malus, antwoordde de gemachtigde:

“De overgangsmaatregel voor de onthaalouders werd (net als de gelijklopende overgangsmaatregel in de pensioenregeling van de zelfstandigen voor bepaalde meewerkende echtgenoten, voorzien in artikel 156 van het wetsontwerp) inderdaad enkel voorzien voor de bonus.

Met deze overgangsmaatregel werd gevolg gegeven aan een bezorgdheid gerezen in het kader van het sociaal overleg, eerst aangehaald door het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC) voor wat betreft de meewerkende echtgenoten (in de pensioenregeling van de zelfstandigen) en nadien uitgebreid tot de onthaalouders (in de pensioenregeling van de werknemers die zich in een gelijklopende situatie als de meewerkende echtgenoten bevonden wegens het ontbreken van een sociaal statuut voorafgaand aan 2003).

Het moet hierbij genoteerd worden dat het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen hierbij enkel een overgangsmaatregel vroeg voor de bonus en dit omwille van de hiernavolgende redenen:

Het is volgens het Comité niet nodig om een gelijkaardige overgangsmaatregel te voorzien voor de pensioenmalus, noch voor het vervroegd pensioen op 60 jaar na 42 loopbaanjaren. Het gaat hier immers om meewerkende echtgenoten die nooit over 35 loopbaanjaren zullen kunnen beschikken en die daardoor nooit aan één van de voorwaarden voor vervroegde pensionering (minstens 42 loopbaanjaren) zullen kunnen voldoen. Indien een meewerkende echtgenote als gevolg van een gemengde loopbaan toch een loopbaan van 42 jaar zou kunnen bewijzen, dan is het voor het Comité vanzelfsprekend dat de normale regels om de malus te vermijden van toepassing zullen zijn.

Dit standpunt kan onderschreven worden en werd ook zo vertaald in de overgangsmaatregel voor meewerkende echtgenoten en onthaalouders.”

30.2. Gevraagd waarom de scharnierleeftijd van 1 januari 1972 wordt gebruikt, antwoordde de gemachtigde:

“(…) De scharnierleeftijd werd hierbij gekozen, rekening houdend met het feit dat:

De opbouw van pensioenrechten als werknemer als onthaalouder onder het *sui generis* statuut pas ten vroegste in 2003 kon starten;

Vanaf 2038 is het immers mogelijk een loopbaan van 35 jaar (waarin elk kalenderjaar een totaal van minstens 156 dagen bevat die voldoen aan de werkvoorwaarde) te bewijzen sinds de invoering van het *sui generis*-statuut.

In 2038 is de leeftijdscohort die de wettelijke pensioenleeftijd bereikt (die 67 jaar bedraagt op dat ogenblik) de leeftijdcohort geboren in 1971. (...)”.

Daarbij rijst bijkomend de vraag wat het lot zal zijn van een persoon die, bijvoorbeeld, in 1975 is geboren en tien jaar minstens halftijds als onthaalouder heeft gewerkt van 1998 tot 2007 en nadien 26 jaar minstens halftijds als werknemer werkt van 2018 tot 2043. Die persoon zou tot na de wettelijke pensioenleeftijd doorwerken, maar slechts 31 loopbaanjaren bewijzen en bijgevolg niet genieten van de bonus. Als de jaren als onthaalouder waren gepresteerd van 2008 tot 2017, zouden alle loopbaanjaren meetellen. Gevraagd of het niet eenvoudiger is om erin te voorzien dat gepresteerde jaren als onthaalouder sowieso meetellen, ongeacht het geboortjaar, antwoordde de gemachtigde:

“Er moet allereerst benadrukt worden dat de overgangsmaatregel in kwestie slechts zal gelden voor onthaalouders geboren voor 1 januari 1972 en een persoon geboren in 1975 nooit onder toepassing van deze overgangsmaatregel zal kunnen vallen, ongeacht wanneer de jaren als onthaalouder liggen.

De keuze om enkel rekening te houden met jaren vanaf 2003 volgt uit het feit dat voorafgaand aan 2003 het statuut onthaalouder *sui generis* niet bestond, de fiscale administratie beschouwde de eventuele inkomsten die deze personen uit hun activiteit haalden als een terugbetaling van kosten en niet als loon. Deze gaven ook geen aanleiding tot pensioenopbouw.

Dit is pas het geval vanaf 2003 met de invoering van het *sui generis* statuut.

Er is dan ook voor gekozen om voor de toepassing van deze overgangsmaatregel (in lijn met hoe dit in het verleden reeds gebeurde voor de opening van het gewaarborgd minimumpensioen voor onthaalouders) de toepassing van het compenserende effect van de overgangsmaatregel te doen a.d.h.v. de periode vanaf 2003 aangezien er vanaf deze periode ook effectief een opbouw van sociale rechten (met inbegrip van pensioen) is.

Bovendien beschikt de administratie wel over gegevens voor de periode vanaf 2003 maar niet over gegevens voor de periode voorafgaand aan 2003 (gelet op de redenen hierboven geschetst).

Het opzet van de overgangsmaatregel is hierbij steeds geweest om een versoepeling te voorzien voor de cumulatieve voorwaarden voor de bonus (gelet op het ontbreken van een sociaal statuut voor 2003) maar is nooit geweest om een (gedeeltelijke) vrijstelling te voorzien van de cumulatieve voorwaarden voor de bonus hetgeen het gevolg zou zijn van het sowieso meetellen voor de opbouw van de werkvoorwaarde van jaren als onthaalouder (en dit zeker wanneer het ook nog eens zou gebeuren los van de geboortecohorte waartoe betrokkene behoort). Dit zou immers tot gevolg hebben dat deze jaren in aanmerking genomen zouden worden zonder dat de intensiteit van de in het jaar gepresteerde tewerkstelling zou meetellen, wat een ongelijke behandeling zou betekenen ten aanzien van de toepassing van de bonus voor alle andere werkenden.”

De afdeling Wetgeving neemt akte van deze verduidelijking.

31. In het ontworpen artikel 5*bis*, § 2, zevende lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 dient men te schrijven: “Wanneer de vermenigvuldiging bedoeld in het zesde lid, 1°, (...)”.

Artikel 11

32. In de inleidende zin moet het woord “voormelde” vervangen worden door het volledige opschrift van de wet van 15 mei 1984.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 12 van het voorontwerp.

BOEK 3 – VERVROEGING

Artikel 16

33. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 46, § 1, derde lid, derde streepje, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’, moet het woord “omvat” worden ingevoegd tussen het woord “dagen” en het woord “bedoeld”.

BOEK 4 – WERKVOORWAARDE

Artikelen 24 en 29

34. Wat betreft de pensioenregeling van de overheidssector bepaalt artikel 24, § 1, tweede lid, dat perioden van verlof of afwezigheid wegens ziekte met behoud van de volledige bezoldiging, na 31 december 2026 nog slechts ten belope van 30 kalenderdagen per kalenderjaar zullen meetellen voor de werkvoorwaarde. Volgens artikel 29, eerste lid, eerste streepje, zijn de perioden die meetellen echter de “perioden van afwezigheid wegens ziekte of invaliditeit met behoud van de volledige bezoldiging die zich situeren na 31 december 2026 en die de 30 kalenderdagen per jaar zoals bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, overschrijden”.

Op de vraag of het mogelijk is dat die twee bepalingen met elkaar in tegenspraak zijn en of er na 31 december 2026 al dan niet slechts 30 kalenderdagen meetellen, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

1) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de nieuwe toegang tot vervroegd pensioen (60 jaar/42 kalenderjaren/234 dagen): dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24, § 1, 25, § 1, 26, § 1, 27, § 1, 28, § 1 van het wetsontwerp (zie artikel 16 voor de ambtenaren, artikel 19 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

2) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de toekenning van de pensioenbonus: dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24 tot en met 28 van het wetsontwerp, en dit zowel de dagen vermeld in paragraaf 1 als in paragraaf 2 van elk van deze artikelen (zie artikel 4 voor de ambtenaren, artikel 8 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

3) de dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om te mogen meetellen voor de vrijwaring van de pensioenmalus: dit zijn de dagen bedoeld in de artikelen 24 tot en met 28, en dit zowel de dagen vermeld in paragraaf 1 als in paragraaf 2 van elk van deze artikelen, alsook de dagen bedoeld in de artikelen 29 tot en met 33 (zie artikel 3 voor de ambtenaren, artikel 8 voor de werknemers en artikel 156 voor de zelfstandigen);

De structuur van het hoofdstuk werkvoorwaarde hangt samen met het feit dat er een verschillende invulling wordt gegeven aan de werkvoorwaarde afhankelijk van de pensioenmaatregel.”

Het blijkt echter niet dat de ziekte- en invaliditeitsdagen die in de artikelen 29 tot 33 van het voorontwerp worden bedoeld, specifiek betrekking hebben op dagen die voldoen aan de werkvoorwaarde om vrijstelling te krijgen van de pensioenmalus. Ter wille van de rechtszekerheid moet de steller van het voorontwerp erop toezien dat uit het dispositief van het voorontwerp wel degelijk blijkt dat het enkel om die dagen gaat, of hij moet op zijn minst in de memorie van toelichting duidelijk aangeven wat de draagwijdte is van de artikelen 29 tot 33.

Deze opmerking geldt voor de klaarblijkelijke tegenstrijdigheid in de pensioenregeling van de mandatarissen van de provinciale en lokale besturen (tussen enerzijds artikel 27, § 1, tweede lid, dat vanaf 1 januari 2027 in geval van ziekte in dezelfde beperking tot 30 kalenderdagen per kalenderjaar voorziet, en anderzijds artikel 32 dat niet in een dergelijke beperking voorziet).

Artikel 24

35. De statuten die van toepassing zijn op de ambtenaren die onder de bevoegdheid van de deelstaten ressorteren, kunnen in voorkomend geval voorzien in verloven die niet in artikel 24 van het voorontwerp worden vermeld. Op de vraag of die verloven in aanmerking zullen worden genomen voor de in artikel 23 bedoelde werkvoorwaarde, hebben de gemachtigden het volgende gesteld:

“De verloven die de gefedereerde entiteiten in hun statuten voorzien, kunnen enkel in aanmerking genomen worden voor de werkvoorwaarde mits zij voldoen aan artikel 24 van het wetsontwerp. Zij zullen dus hun statuten in die zin moeten aanpassen indien zij wensen dat deze perioden meetellen voor het pensioen van hun personeelsleden (zie ook supra het antwoord op vraag 5).”

Om ervoor te zorgen dat alle ambtenaren gelijk behandeld worden wat betreft de dagen die voor de werkvoorwaarde meetellen, dient de steller van het voorontwerp in de artikelsgewijze toelichting nauwkeuriger aan te geven welke verschillende categorieën van verlof die in de statuten van de deelstaten vastgelegd zijn, in aanmerking kunnen komen voor de werkvoorwaarde.

In dat verband vraagt de afdeling Wetgeving zich af waarom paragraaf 2, 2^o,³¹ naast de overige meer algemene categorieën van verlof die er worden vermeld, ook specifiek verwijst naar perioden van onderbreking of afwezigheid wegens zorgkrediet, voorzien in het besluit van de

³¹ Zie ook de artikelen 38, 4^o, 41, 53 en 62, 2^o, van het voorontwerp.

Vlaamse Regering van 26 juli 2016 of in het statuut van het personeel van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement, terwijl die paragraaf niet verwijst naar andere gelijkaardige verlopen waarin de statuten van andere deelstaten voorzien.³²

36.1. Artikel 24, § 1, tweede lid, bepaalt dat “de perioden van verlof of afwezigheid wegens ziekte met behoud van de volledige bezoldiging” voor ambtenaren “slechts meegeteld [worden] in het kader van de werkvoorwaarde ten belope van maximum 30 kalenderdagen per kalenderjaar”. In de memorie van toelichting staat dat de duur van die periode geïnspireerd is op de periode van gewaarborgd loon voor werknemers. Krachtens artikel 29 van het voorontwerp worden de ziekte- of invaliditeitsdagen met behoud van de volledige bezoldiging die deze duur van 30 dagen overschrijden, eveneens in aanmerking genomen voor ambtenaren, maar niet op dezelfde manier: terwijl de eerste 30 dagen meetellen voor de werkvoorwaarde inzake bonus en malus die bij het voorontwerp wordt ingevoerd, tellen de dagen die deze periode overschrijden, enkel mee voor de werkvoorwaarde inzake malus.

Aangezien een werknemer bij elke nieuwe arbeidsongeschiktheid (die dus geen hervatting is van een vorige ongeschiktheid) gedurende 30 dagen recht heeft op een gewaarborgd loon, dus zonder beperking tot 30 dagen per kalenderjaar, is aan de gemachtigden gevraagd hoe de steller van het voorontwerp rechtvaardigt dat ambtenaren verschillend zouden worden behandeld ten opzichte van de regel die voor werknemers geldt en waarop hij zich baseert.

De gemachtigden hebben het volgende antwoord gegeven:

“Ten eerste, de vraag die wordt gesteld is grotendeels zonder voorwerp: voor de werkvoorwaarde in het kader van de vermindering en vermeerdering van het pensioenbedrag (artikel 3 § 2 en 4 § 2) van het voorontwerp van wet) worden alle periodes van ziekte meegerekend. Enkel voor wat betreft de toepassing van de werkvoorwaarde in het kader van de nieuwe mogelijkheid tot vervroegde pensionering (artikel 16 van het voorontwerp) is de vraag relevant. Het aandeel gepensioneerd dat voldoet aan de voorwaarde van 42 jaar met 234 dagen is niettemin zeer beperkt.

Ten tweede, de keuze om binnen de ambtenarenregeling te verwijzen naar de 30 dagen gewaarborgd loon binnen het werknemersstelsel is weloverwogen en wordt ondersteund door gelijklopende hervormingen in uitvoering van het regeerakkoord met het oog op een harmonisering van de ziekteverzekering in de private sector en de ziekteverlofregeling in de publieke sector.

Het regeerakkoord voorziet namelijk een hervorming van de ziekteverlofregeling bij federale ambtenaren waardoor het opsparen van 21 ziektedagen per jaar, d.w.z. 30 kalenderdagen per jaar (die kunnen opgenomen worden aan volledige bezoldiging) afgeschaft wordt vanaf 2026. In de bestaande ziekteverlofregeling van ambtenaren spreekt men dus wel degelijk over een contingent op te sparen ziektedagen op jaarbasis. Er zal niettemin overgeschakeld worden naar een gewaarborgd loon van 30 dagen zoals in de private sector. Om een draaideureffect in de ziekteverzekering te vermijden, waarbij werknemers bij hervatting telkens opnieuw aanspraak maken op 30 dagen gewaarborgd loon, wordt in uitvoering van het Regeerakkoord ook bepaald dat hervatting pas na 8 weken werkhervatting opnieuw recht geeft op de 30 dagen gewaarborgd loon. Het is namelijk de

³² Er wordt eveneens verwezen naar de bijzonder opmerking over artikel 51, *infra*, nr. 41.

doelstelling van de beleidsmaker dat een onbeperkt ziekteherstel via het draaideureffect, waarnaar de vraagsteller verwijst, zich in de praktijk niet meer zal voordoen.

Er moet benadrukt worden dat het vooralsnog niet mogelijk is om binnen de ambtenarenregeling in de CAPELO databank de ziekteperioden met behoud van volledige bezoldiging te onderscheiden van gewerkte dagen (aan 100% loon). Voor de toekomst zal dit onderscheid wel gemaakt kunnen worden binnen CAPELO databank. In de werknemers en zelfstandigenregeling kan er voor het verleden (vanaf +/- 1956) ziekteperioden (of ze nu vergoed worden onder gewaarborgd loon of binnen het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering) wel gemaakt worden. Er is dus noodzakelijkerwijze een verschil in behandeling voor wat het verleden betreft waarbij de regeling in het ambtenarenstelsel beduidend gunstiger is dan het werknemersstelsel.”

36.2. Deze uitleg geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Ten eerste lijkt de bewering “voor de werkvoorwaarde in het kader van de vermindering en vermeerdering van het pensioenbedrag (artikel 3 § 2 en 4 § 2) van het voorontwerp van wet) worden alle periodes van ziekte meegerekend” in tegenspraak met de tekst van artikel 4, § 2, die uitsluitend naar de artikelen 24 tot 28 van het voorontwerp verwijst.

Onder de dagen die voor de loopbaanvoorwaarde inzake pensioenbonus meetellen, vallen dus niet de dagen die beoogd worden in artikel 29 van het voorontwerp, te weten onder meer “periodes van afwezigheid wegens ziekte of invaliditeit met behoud van de volledige bezoldiging die zich situeren na 31 december 2026 en die de 30 kalenderdagen per jaar zoals bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, overschrijden” (artikel 29, eerste lid, eerste streepje, van het voorontwerp) (zie ook opmerking nr. 34). Als de steller van het voorontwerp de bedoeling heeft om, zoals de gemachtigden aangeven, “alle periodes van ziekte” in aanmerking te nemen voor de loopbaanvoorwaarde inzake de bonus, dient artikel 4, § 2, van het voorontwerp dienovereenkomstig gewijzigd te worden door er een verwijzing naar artikel 29 in te voegen.

Ten tweede: ingeval de steller van het voorontwerp voornemens is om overeenkomstig de huidige tekst van artikel 4, § 2, voor de loopbaanvoorwaarde inzake de bonus geen rekening te houden met periodes van ziekte of invaliditeit die de 30 kalenderdagen per jaar overschrijden, zou er tussen werknemers en ambtenaren wel degelijk een verschil in behandeling ontstaan. Zoals de gemachtigden aangeven, zal een werknemer, zelfs na de in het regeerakkoord aangekondigde herziening van de definitie van “herstel”, immers het recht behouden om in voorkomend geval meerdere keren per jaar een gewaarborgd loon van 30 dagen te krijgen, voor zover hij het werk hervat heeft met een interval van minstens 8 weken tussen twee periodes van arbeidsongeschiktheid. Anders dan voor statutairen zullen alle dagen die gedekt zijn door het gewaarborgde loon, krachtens artikel 25, § 1^{er}, 1^o, van het voorontwerp meetellen voor de loopbaanvoorwaarde inzake bonus, zonder beperking tot 30 dagen per kalenderjaar.

De steller van het voorontwerp moet dan ook kunnen aantonen dat het onderscheid tussen ambtenaren en werknemers voor de toekomstige inaanmerkingneming van de ziekte- of invaliditeitsdagen voor de loopbaanvoorwaarde met het oog op de pensioenbonus, objectief en redelijk gerechtvaardigd is.

Artikel 27

37.1. Paragraaf 1, 2°, bestaat uit twee leden, gevolgd door een punt 3°. Het tweede lid van punt 2° moet verplaatst worden naar het einde van de paragraaf, na punt 3°, zodat het daar artikel 27, § 1, tweede lid, vormt.

In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, moeten de woorden “30 jours civils” vervangen worden door de woorden “30 jours calendrier”.

37.2. Paragraaf 2 begint met de woorden “De dagen die eveneens kunnen meetellen (...)” en verwijst onder meer naar artikel 24, § 2, dat begint met de woorden “De dagen die eveneens meetellen (...)”, wat de indruk wekt dat het niet gaat om de mogelijkheid maar om de verplichting die dagen in aanmerking te nemen. Op de vraag waarom artikel 27, § 2, voorziet in een mogelijkheid en niet in een verplichting, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“(...) er wordt een verschillende invulling gegeven aan de werkvoorwaarde afhankelijk van de pensioenmaatregel. De woorden ‘kunnen meetellen’ in de artikelen 25, § 2, 27, § 2 en 28, § 2, zullen telkens worden vervangen door ‘meetellen’”.

De artikelen 25, § 2, 27, § 2, en 28, § 2, van het voorontwerp moeten op de aldus voorgestelde manier gewijzigd worden.

Artikel 38

38. De steller van het voorontwerp wordt gewezen op arrest nr. 19/2026 van het Grondwettelijk Hof van 12 februari 2026.

BOEK 5 – REFERENTIEWEDDE

Artikel 47

39. Het ontworpen artikel 105, zevende lid, van de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’ bepaalt dat, als de toepassing van de nieuwe regel voor het vaststellen van de referentiewedde ertoe leidt dat het bedrag van het pensioen van een ambtenaar lager uitvalt dan het gewaarborgd minimumbedrag voor een alleenstaande gepensioneerde in de regeling voor ambtenaren, “het pensioen herberekend [wordt] op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien loopbaanjaren [namelijk volgens de regel van vóór de ontworpen hervorming], zonder dat het nieuwe pensioenbedrag meer mag bedragen dan voornoemd gewaarborgd minimumbedrag”.

De memorie van toelichting lijkt niet te zijn aangepast aan de tekst van het ontworpen artikel. Ze stelt dat dit artikel “de bevoegdheid [biedt] om een bedrag vast te stellen waaronder geen enkel pensioen mag dalen”, maar dat minimumbedrag wordt vastgesteld in het ontworpen artikel zelf.

De gemachtigden hebben de volgende verduidelijking gegeven:

“Het is louter de bedoeling om een waarborg toe te kennen voor de situaties waarin de verlenging van de duur die in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling

van de gemiddelde wedde als gevolg heeft dat het pensioenbedrag lager komt te liggen dan het gewaarborgd minimumbedrag.

Het is dus geenszins de bedoeling om een nieuwe vorm van gewaarborgd minimum in te voeren.

De formulering van de memorie zal worden aangepast.”

Er wordt akte genomen van die verduidelijking.

40. Zoals het ontworpen artikel 105, zevende en achtste lid, van de wet van 28 december 2011 momenteel luidt, kan het bedrag van het pensioen van een ambtenaar opgetrokken worden tot het gewaarborgd minimumbedrag, zonder dat de betrokken ambtenaar enige bijzondere voorwaarde moet vervullen. De gemachtigden is verzocht te verduidelijken hoe het artikel in dat verband samenhangt met de loopbaanvoorwaarden die vereist zijn om toegang te krijgen tot het supplement gewaarborgd minimum in de regeling voor de ambtenaren (dat bij het voorontwerp overigens wordt hervormd: zie artikel 40 van het voorontwerp), en met name aan te geven of het artikel een alternatieve mogelijkheid biedt om toegang tot dat supplement gewaarborgd minimum te krijgen.

De gemachtigden hebben de volgende verduidelijkingen gegeven:

“De formulering van deze ontwerpbepalingen werd geënt op de formulering van het huidige vijfde lid van artikel 105 van de wet van 28 december 2011, dat als volgt luidt:

‘Indien het bedrag van het pensioen berekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien loopbaanjaren of van de volledige duur als die meer dan vijf maar minder dan tien jaar bedraagt, lager is dan het gewaarborgd minimumbedrag voor een alleenstaande gepensioneerde bepaald in artikel 120 van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, wordt het pensioen herberekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste vijf loopbaanjaren, zonder dat het nieuwe pensioenbedrag meer mag bedragen dan voornoemd gewaarborgd minimumbedrag.’

Deze herberekening van het pensioenbedrag staat los van de daadwerkelijke toekenning van een supplement gewaarborgd minimum waaraan bepaalde voorwaarden verbonden zijn (o.a. loopbaanvoorwaarden) die niet moeten voldaan zijn in het kader van deze herberekening.

Het gaat dus geenszins om een nieuwe toegangspoort tot het gewaarborgd minimumpensioen. Immers, indien het pensioenbedrag na de herberekening nog steeds lager is dan het gewaarborgd minimum, kan het supplement gewaarborgd minimum slechts worden toegekend indien betrokkene aan de toekenningsvoorwaarden ervan voldoet.”

Er wordt akte genomen van die verduidelijkingen.

BOEK 6 – AANNEEMBAARHEID VAN PERIODEN VAN VERLOF, DISPONIBILITEIT, LOOPBAANONDERBREKING EN ANDERE VORMEN VAN AFWEZIGHEID

Artikel 51

41. Luidens de toelichting op artikel 51 dienen “[d]e voorwaarden inzake zorg of opleiding (...) door de overheidswerkgevers in het statuut te worden ingeschreven opdat hun personeelsleden zouden kunnen genieten van de aanneembaarheid in hun pensioen van perioden van zorg- of opleidingsverlof.”

Die toelichting voedt de veronderstelling dat die zorg- of opleidingsvoorwaarden momenteel niet in alle statuten van de openbare werkgevers staan. De tenuitvoerlegging van boek 6 hangt dan ook deels af van de wens van de bevoegde entiteiten, waaronder met name de deelstaten wat betreft de ambtenaren die onder hun bevoegdheid vallen, om statutaire regels op te stellen inzake verlof om reden van zorg of opleiding. Op de vraag wat de gevolgen zijn voor de tenuitvoerlegging van boek 6 ingeval de statuten van de openbare werkgevers niet allemaal op 1 januari 2027 zijn aangepast, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Dit is correct: indien een overheidswerkgever wenst dat zijn personeelsleden zorg- en opleidingsverlof kunnen opnemen dat (ook) na 31 december 2026 aanneembaar is voor het pensioen, en indien dat nog niet is ingeschreven in het personeelsstatuut, dan moet hij in zijn personeelsstatuut een zorg- en opleidingsverlof inschrijven waarvan de voorwaarden overeenstemmen met de voorwaarden zoals ze vanaf 1 januari 2027 worden ingevoerd in de pensioenwetgeving (...).”

Er wordt akte genomen van dit antwoord.

Artikelen 51 en 53

42.1. Het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, 1°, van de wet van 10 januari 1974 ‘tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas’, ingevoegd bij artikel 51 van het voorontwerp, bepaalt het volgende:

“In afwijking van paragraaf 1, 3°, c), worden de volgende onbezoldigde perioden die gelijkgesteld zijn met dienstactiviteit zowel voor de toekenning als voor de berekening van het rustpensioen in aanmerking genomen:

1° de perioden van loopbaanonderbreking in het kader van een federaal zorgverlof met het recht op een onderbrekingsuitkering ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening voor:

- het verstrekken van palliatieve zorg;
 - het opnemen van ouderschapsverlof;
 - het bijstaan of verzorgen van een gezinslid of een familielid tot in de tweede graad dat lijdt aan een ernstige ziekte;
 - de rol van mantelzorger op te nemen;
 - het opnemen van ouderschapsverlof voor pleegouders.
- (...).”

Wat betreft voorts artikel 1/1 van het koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1986 ‘betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van de personeelsleden van de overheidsdiensten’, definieert het ontworpen eerste lid, 4° (ingevoegd bij artikel 53 van het voorontwerp) de “perioden van loopbaanonderbreking in het kader van een federaal zorgverlof” door dezelfde gevallen te vermelden als in het voornoemde artikel 2, § 2, eerste lid, 1°, terwijl het nieuwe vijfde lid bepaalt dat de “perioden van loopbaanonderbreking in het kader van een federaal zorgverlof zoals bedoeld in het eerste lid, 4°”, “niet beschouwd [worden] als perioden van zorg- en opleidingsverlof”.

Aan de gemachtigden is gevraagd of artikel 2 van de wet van 10 januari 1974, dat die periodes beschouwt als in aanmerking genomen, bijgevolg niet in tegenspraak kan zijn met artikel 1/1 van het koninklijk besluit nr. 442, dat die periodes niet beschouwt als periodes van zorg- en opleidingsverlof, hetgeen impliceert dat ze noch voor de toekenning noch voor de berekening van het rustpensioen meetellen. De gemachtigden hebben het volgende geantwoord:

“Artikel 1/1, vijfde lid van het koninklijk besluit nr. 442 (zoals dit ingevoegd zal worden bij artikel 153 van het wetsontwerp) strekt ertoe om te vermijden dat de perioden van thematische loopbaanonderbreking onder de toepassing zouden vallen van het nieuwe zorgquotum (van 24 maanden bij volledige schorsing van de arbeidsprestaties) waarin het nieuwe artikel 1/2 van het KB nr. 442 voorziet (zoals dit ingevoegd zal worden bij artikel 56 van het wetsontwerp).

De perioden van thematische loopbaanonderbreking (= perioden van federaal zorgverlof) gesitueerd na 31 december 2011 zijn met toepassing van artikel 2/1 van het KB nr. 442 onbeperkt aanneembaar voor het pensioen. Elke thematische loopbaanonderbreking die op statutair vlak kan opgenomen worden is zonder enige beperking aanneembaar voor het pensioen (geen quotum en de 20 %-grens is niet van toepassing)”.

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in de toelichting op de artikelen.

42.2. De steller van het voorontwerp moet zich ervan vergewissen dat sommige van de bepalingen die artikel 53 van het voorontwerp invoegt in artikel 1/1 van het koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1986, geen herhaling vormen van hetgeen reeds is bepaald in artikel 2 van de wet van 10 januari 1974, zoals gewijzigd bij artikel 51 van het voorontwerp.

Artikel 52

43. In de toelichting op het artikel staat onder meer het volgende:

“Dit artikel vervangt artikel 2bis van de wet van 10 januari 1974 door een artikel 2/1. De vervanging heeft als doel om enerzijds een niet langer gewenste situatie inzake de pensioenen van het onderwijzend personeel te beëindigen en anderzijds om een specifieke nieuwe maatregel voor de luchtverkeersleiders bij skeyes in te voeren.

Het huidige artikel 2bis van de wet van 10 januari 1974 regelt de inaanmerkingneming voor de toekenning en de berekening van het pensioen van perioden gedurende welke een lid van het onderwijzend personeel ter beschikking wordt gesteld wegens ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld, evenwel beperkt tot een maximumperiode van vijf jaar.

Gezien het recht op een kwaliteitsvol onderwijs enkel kan gewaarborgd worden zonder lerarentekort, is het niet langer verantwoord dat er nog leden van het onderwijzend personeel ter beschikking worden gesteld wegens ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld, waardoor het dus evenmin nog verantwoord is om perioden wegens ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld in aanmerking te nemen voor het pensioen.

Ingevolge de vervanging van artikel 2bis van de wet van 10 januari 1974 zullen de perioden van ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld die zich situeren na 31 december 2026 niet langer aanneembaar zijn voor het pensioen. Daarentegen blijven de perioden van ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld die zich situeren vóór 1 januari 2027 wel aanneembaar in toekomstige pensioenen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 2bis.”

De stelling dat de perioden van ontstentenis van betrekking zonder wachtgeld die zich situeren vóór 1 januari 2027 wel aanneembaar blijven voor toekomstige pensioenen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 2bis van de wet van 10 januari 1974 blijkt echter niet uit de tekst van het voorontwerp. Dat de wijziging van die bepaling wordt gerechtvaardigd door de koppeling met het recht op kwaliteitsvol onderwijs, kan bovendien niet overtuigen. De steller van het voorontwerp moet de ontstentenis van een overgangsregeling beter kunnen verantwoorden ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor wat betreft het meetellen van de aanneembare dagen voor de berekening van het pensioen van een lid van het onderwijzend personeel, in het bijzonder ten aanzien van personen die zich nu al in een dergelijke situatie bevinden.

Artikel 64

44. Aan de gemachtigden is gevraagd of in artikel 2/1 van het koninklijk besluit nr. 442 niet ook dient te worden verwezen naar de perioden van loopbaanonderbreking voor het opnemen van “de rol van mantelzorger” en voor “het opnemen van ouderschapsverlof voor pleegouders”, aangezien die twee onderbrekingsperioden in artikel 1/1, eerste lid, 4°, van hetzelfde koninklijk besluit eveneens beschouwd worden als “perioden van loopbaanonderbreking in het kader van een federaal zorgverlof”. De gemachtigden hebben het volgende geantwoord:

“Deze opmerking is terecht: (...)”

Het wetsontwerp zal vervolledigd worden met een bepaling die artikel 2/1 van het KB nr. 442 aanvult opdat deze ook de twee laatste vormen van thematische loopbaanonderbreking zou vermelden.”

Artikel 64 moet aangevuld worden op de voorgestelde manier.

Artikel 70

45. Het tweede en het derde lid sluiten sommige situaties uit van de toepassing van de (of sommige) bepalingen “van deze wet”. De vraag rijst of dat de bedoeling is, dan wel of slechts de toepassing van de bepalingen van boek 6 wordt beoogd.

BOEK 7 – PEREQUATIEArtikel 75

46. In de memorie van toelichting staat over boek 7 het volgende te lezen:

“De maatregel [van het afschaffen van de perequatie] wordt ingevoerd op 1 januari 2026. Er is met andere woorden geen sprake van enige retroactieve werking. Aan verworven rechten wordt niet geraakt.”

Artikel 75 bepaalt niettemin dat boek 7 in werking treedt “op de eerste dag van de maand volgend op die waarin deze wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt”.

Zoals de gemachtigden hebben beaamd, moet de memorie van toelichting gecorrigeerd worden, aangezien de in artikel 75 bepaalde datum van inwerkingtreding de datum is die de steller van het voorontwerp voor ogen heeft.

47. In de veronderstelling dat boek 7 in werking treedt volgens het voorschrift van artikel 75, lijkt er niettemin sprake te zijn van terugwerkende kracht van artikel 72, 3°, van het voorontwerp, dat strekt tot vervanging van artikel 12, § 10, 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’ en dat bepaalt dat de perequatie vanaf 1 januari 2026 enkel nog van toepassing is op de uitgestelde rustpensioenen en op de overlevingspensioenen.

Naar aanleiding van de vraag hoe die terugwerkende kracht kan worden verantwoord, hebben de gemachtigden het volgende gesteld:

“De datum van 1 januari 2026 die vermeld wordt in artikel 72, 3° van het wetsontwerp, is louter theoretisch daar de perequatieverhogingen slechts om de twee jaar plaatsvinden. Daar de laatste perequatie van de pensioenen plaats had op 1 januari 2025, zou de eerstvolgende perequatie slechts plaats gevonden hebben op 1 januari 2027. M.a.w. op 1 januari 2026 heeft geen perequatie plaats gevonden en kon er ook geen perequatie hebben plaats gevonden zodat aan de afschaffing van de perequatie van de lopende pensioenen de facto geen retroactiviteit wordt verleend indien deze wordt doorgevoerd op 1 januari 2026.”

Aangezien die datum van 1 januari 2026 puur theoretisch lijkt, is het de afdeling Wetgeving evenmin duidelijk waarom in het dispositief van het ontworpen artikel 12, § 10, van de wet van 9 juli 1969 voor die datum is geopteerd. In die omstandigheden moet dus van de terugwerkende kracht worden afgezien.

BOEK 8 – PENSIOEN WEGENS MEDISCHE ONGESCHIKTHEIDArtikel 79

48. In de Franse tekst dient “de l’article 1^{er}” te worden geschreven.

Artikel 82

49. In de inleidende zin schrijve men “artikel 1, vierde lid,” in de plaats van “artikel 1, derde lid.”.

Artikel 83

50. In de Franse tekst van de inleidende zin moeten de woorden “de la même loi” worden ingevoegd na de woorden “À l'article 1bis”.

Artikel 88

51. Artikel 88 vervangt of wijzigt de bepalingen van artikel 117 van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’, zodat voor een vastbenoemd ambtenaar die medisch ongeschikt verklaard werd, de mogelijke toegang tot het pensioen wegens medische ongeschiktheid wordt geschrapt. Behoudens uitzonderingen voor bepaalde categorieën van “ambtenaren”, organiseert het artikel in de plaats van die toegang tot het pensioen wegens medische ongeschiktheid een regeling van “stopzetting van het ambt” (of ontslag of inruststelling),³³ waarmee de werkgever een einde maakt aan het ambt van het vastbenoemde personeelslid indien de bevoegde medische instantie heeft vastgesteld dat het betrokken personeelslid voor onbepaalde tijd medisch ongeschikt is om zijn functies op een regelmatige wijze te vervullen. De werkgever is dan verplicht vooraf de “nodige inspanningen” te leveren om de werkpost van het personeelslid aan te passen of om het personeelslid weder tewerk te stellen. De bevoegde medische instantie kan ook oordelen dat de ambtenaar tijdelijk arbeidsongeschikt is en hem opnieuw evalueren binnen een termijn van 1 tot 18 maanden. Elke werkgever die onder het Medisch expertisecentrum (Medex) ressorteert, moet bij het onderzoek van de arbeidsgeschiktheid rekening houden met de criteria die zijn vastgelegd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 oktober 2024 ‘tot regeling van de procedure voor de medische evaluatie van de arbeidsgeschiktheid van de ambtenaren van sommige overheidsdiensten door het Bestuur van de medische expertise’. Werkgevers die onder andere medische instanties ressorteren, moeten rekening houden met de bepalingen van de Codex over het welzijn op het werk en kunnen zich baseren op dezelfde bepalingen van het koninklijk besluit van 18 oktober 2024.

Zodoende lijkt de steller van het voorontwerp een regeling inzake werkbeëindiging in te voeren die buiten het domein van de pensioenen valt. Die regeling is verwant aan de regeling van “tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren” zoals aangenomen door de wet van 18 mei 2024 ‘tot invoering van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren’.³⁴ Over het voorontwerp van die wet heeft de afdeling Wetgeving in advies 75.458/4 van 27 maart 2024 het volgende opgemerkt:³⁵

³³ Blijkens de memorie van toelichting moet “inruststelling” worden onderscheiden van “pensionering”.

³⁴ Verschillende bepalingen van die wet worden bij de artikelen 121 en 122 van het voorontwerp opgeheven.

³⁵ Advies 75.458/4 van 27 maart 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 mei 2024 ‘tot invoering van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren’, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3968/1, 90-94.

“2.1. Zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 5 december 2023 opmerkt, rijst de vraag of de ontworpen regeling inzake “tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren” die recht geeft op een uitkering, beschouwd kan worden als een onderdeel van het pensioenstelsel van ambtenaren dan wel of het veeleer gaat om een onderdeel van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de betrokken personeelsleden. In het eerste geval is de federale wetgever bevoegd om de ontworpen regeling vast te stellen op grond van de bevoegdheid van de federale overheid tot het regelen van de aangelegenheid van de pensioenen – van zowel de personeelsleden van het federaal openbaar ambt als van de personeelsleden van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en van de ondergeschikte besturen (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).³⁶ In het tweede geval berust de bevoegdheid, in zoverre ze erin bestaat een onderdeel van het statuut van de betrokken personeelsleden te bepalen, met name bij de Koning voor wat betreft de personeelsleden die onder zijn gezag ressorteren (artikel 107, tweede lid, van de Grondwet) en bij de gemeenschaps- en gewestregeringen voor wat betreft de personeelsleden die deel uitmaken van hun personeel (artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

2.2. Zoals het voorontwerp van wet opgevat en gesteld is, kan er niet van uitgegaan worden dat vaststaat dat het erin vervatte dispositief een “pensioenstelsel” vastlegt en niet een onderdeel van het statuut van de personeelsleden op wie dat dispositief normaal gezien van toepassing zou zijn.

Het voorontwerp strekt er immers toe de situatie te regelen van de personeelsleden die hun functie om medische redenen niet kunnen uitoefenen, door in wezen te voorzien in de opvolging van hun medische situatie, inzonderheid met het oog op een wedertewerkstelling, en in de betaling van een uitkering tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid. Volgens de memorie van toelichting ‘[heeft d]eze hervorming (...) tot dubbel doel om enerzijds relatief jonge ambtenaren de kans te geven om te re-integreren en anderzijds de minimumbescherming van de betrokkenen te verbeteren’. Het personeelslid dat in de nieuwe regeling van tijdelijke arbeidsongeschiktheid terechtkomt, bevindt zich overigens nog altijd in statutair dienstverband ten opzichte van zijn werkgever.

Volgens de nota aan de Ministerraad staat in het Regeerakkoord het volgende:

‘De verouderde regeling van het ziektepensioen voor arbeidsongeschikte ambtenaren zal geëvalueerd worden, in overleg met de sociale partners en de deelstaten, zeker voor ambtenaren die nog ver verwijderd zijn van de pensioenleeftijd, en meer in lijn worden gebracht met de regeling inzake arbeidsongeschiktheid en de daarbij horende re-integratietrajecten die bestaan bij de werknemers.’

Daarbij rijst de vraag of de uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren niet als een wedde beschouwd moet worden die het personeelslid ontvangt wanneer hij, zonder dat zijn statutair dienstverband beëindigd is, voor onbepaalde tijd ongeschikt verklaard wordt om zijn functies uit te oefenen.³⁷

Het voorliggende dispositief kan in dat verband geen volledige duidelijkheid verschaffen. Ook al vermeldt de steller van het voorontwerp in de memorie van toelichting

³⁶ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om het statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut die van hen afhangen te regelen, “met inbegrip van de pensioenregeling” (zie GwH 14 juli 1997, nr. 39/97, B.5.1.2).

³⁷ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Ze kan vergeleken worden met het wachtgeld dat de ambtenaar geniet wanneer hij in de administratieve stand disponibiliteit geplaatst wordt (zie, bijvoorbeeld, artikel 110 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’).

dat hij ‘een grondige hervorming [beoogt] van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid in de pensioenregeling van de ambtenaren’, het dispositief vermeldt zelf uitdrukkelijk dat de uitkering voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren ‘gelijkgesteld’ wordt met een rustpensioen toegekend aan een persoon die ambtshalve op rust werd gesteld vóór de wettelijke pensioenleeftijd en dat de uitkering “op dezelfde wijze” berekend wordt als het rustpensioen bedoeld in artikel 47 van de wet van 15 mei 1984. Daarenboven brengt de omstandigheid dat de uitkering “ten laste [gelegd wordt] van het pensioenstelsel dat de last zou dragen van het rustpensioen waarmee de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt gelijkgesteld” niet met zich mee dat de regeling die ingevoerd wordt een pensioenstelsel vormt, aangezien niet louter op basis van de bron van de financiering van een uitkering geconcludeerd kan worden dat een uitkering en de regeling die de voorwaarden voor het toekennen van die uitkering bepaalt, onder het begrip ‘pensioenstelsel’ vallen en geen onderdeel vormen van het statuut van de betrokken personeelsleden.

Door in de memorie van toelichting te stellen dat de overheden die bevoegd zijn om het statuut van de personeelsleden vast te stellen, ‘[welke overheden] niet in het nieuwe federale stelsel van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wensen te stappen, (...) zelf in het statuut van hun personeelsleden [zullen] moeten voorzien in een alternatief voor het afgeschafte pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid’, lijkt de steller van het voorontwerp toe te geven dat de overheid die bevoegd is om het statuut vast te stellen bevoegd is om een regeling vast te stellen die een ‘alternatief’ vormt voor de regeling die bij het voorontwerp ingevoerd wordt, hetgeen de indruk wekt dat de voorliggende regeling volgens de steller van het voorontwerp veeleer valt onder het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de personeelsleden dan onder de aangelegenheid van de pensioenen die de federale overheid moet regelen voor alle ambtenaren die onder haar bevoegdheid vallen.³⁸

2.3. In het licht van de voorgaande overwegingen is de afdeling Wetgeving niet in staat te concluderen dat de steller van het voorontwerp bevoegd is om de beoogde regeling in te voeren op grond van zijn bevoegdheid inzake pensioenen.

2.4. De steller van het voorontwerp kan zich bovendien niet beroepen op zijn bevoegdheid inzake arbeidsrecht of meer bepaald welzijn op het werk, wat de maatregelen ter bevordering van de re-integratie betreft.³⁹ De federale wetgever kan zich weliswaar in die hoedanigheid mengen in de regeling van de sociale bescherming van ambtenaren, maar dan enkel in het kader van wetten die een algemene draagwijdte hebben en waarvan het toepassingsgebied ook de statutaire werknemers omvat, en niet in het kader van wetten die er specifiek toe strekken het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van statutaire personeelsleden te regelen.⁴⁰

³⁸ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Er kan eveneens opgemerkt worden dat uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, blijkt dat het oorspronkelijke opschrift van het voorontwerp “voorontwerp van wet tot invoering van de inactiviteitsuitkering voor ambtenaren” luidde, wat de indruk wekt dat het de bedoeling was om het bedrag te bepalen van de uitkering waarop de ambtenaar aanspraak kan maken wanneer hij in de administratieve stand non-activiteit geplaatst wordt.

³⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: De Codex over het welzijn op het werk is immers gedeeltelijk van toepassing op statutair tewerkgestelde personeelsleden.

⁴⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie, in die zin, advies 16.831/2 van 21 februari 1986 over een wetsvoorstel “tot opheffing van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel”, *Parl.St.* Kamer 1985-86, nr. 46-14/002, 1-2. Zie ook de voorbeelden aangehaald door S. ADRIAENSSSEN en B. LOMBAERT, “Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur: le statut de la fonction publique” in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril?*, Brussel, Larcier, 2019, 387-421, hier 417 e.v.

3. Het besluit is dan ook dat de steller van het voorontwerp het voorontwerp aldus moet herzien dat de bepalingen ervan met zekerheid vallen binnen de bevoegdheid van de federale overheid om het pensioen van de betrokken personeelsleden te regelen.”

Met betrekking tot artikel 88 van het voorontwerp maakt de afdeling Wetgeving hetzelfde voorbehoud, aangezien de beslissing inzake medische ongeschiktheid, zoals ze beoogd wordt, niet langer verband lijkt te houden met de toekenning van een wettelijk pensioen. De invoeging van de ontworpen paragraaf 3/1 in artikel 117 van de wet van 14 februari 1961 doet daaraan niet af.

52. Over het ontworpen artikel 117, § 3/1, van de wet van 14 februari 1961, moet nog het volgende worden opgemerkt. In de artikelsgewijze toelichting wordt het volgende gesteld:

“Zoals volgt uit het nieuwe artikel 117, §3/1 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel dienen de overheidswerkgevers desgevallend hun administratief statuut in die zin aan te passen dat een rechtsgrond voorzien wordt waarop beroep kan gedaan worden om het dienstverband van de ambtenaar ambtshalve te beëindigen wegens (definitieve) medische ongeschiktheid.”

Aan de gemachtigden zijn verschillende vragen gesteld: ten eerste over de daadwerkelijke toepassing van boek 8 ingeval wordt vastgesteld dat niet alle werkgevers van de overheidssector, ondanks de inwerkingtreding van dat boek, hun administratief statuut hebben aangepast om te voorzien in de ambtshalve beëindiging van het ambt van de ambtenaar wegens definitieve medische ongeschiktheid; ten tweede over het risico op ongelijke behandeling als gevolg van die gedeeltelijke toepassing; en ten derde over de situatie van personeelsleden voor wie het statuut niet voorziet in de ambtshalve beëindiging van hun ambt wegens definitieve medische ongeschiktheid, maar die vanwege die medische ongeschiktheid geen aanspraak kunnen maken op een pensioen. Ze hebben de volgende verduidelijkingen gegeven:

“De werkgevers waarvan het administratief statuut voor hun vastbenoemde personeelsleden op 1 april 2026 (nog) niet voorziet in de ambtshalve beëindiging van het ambt wegens medische ongeschiktheid zonder dat zij recht moeten hebben op een rustpensioen, zullen hun medisch ongeschikte personeelsleden in dienst moeten houden met behoud van hun activiteitswedde of met een wachtgeld wegens ziekte, zoals bepaald in hun statuut.

Om, op grond van de artikelen 7 tot 12 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, aanspraak te kunnen maken op een uitkering in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, moet het personeelslid immers ‘ontslagen’ zijn zonder aanspraak te kunnen maken op een rustpensioen.

Voor de personeelsleden van HR Rail en van de diensten, instellingen en organismen waarvan het administratief statuut bepaald wordt door de federale overheid, zal het ambtshalve ontslag wegens medische ongeschiktheid (zonder recht op pensioen) steeds van toepassing zijn, ongeacht de inhoud van administratief statuut van de betrokken personeelsleden. Overeenkomstig de artikelen 113 en 117, § 3/1, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel is artikel 117, §§ 1 en 3, op deze personeelsleden immers van toepassing ‘niettegenstaande elke andere wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling’ (in hun administratief statuut).

Voor de andere instellingen (b.v. de gefedereerde entiteiten) is het ambtshalve ontslag wegens medische ongeschiktheid – zoals geregeld in artikel 117 van de voormelde wet van 14 februari 1961 – facultatief. Het bepalen van de redenen tot het beëindigen van een ambt maakt immers deel uit van het administratief statuut van de personeelsleden en niet van hun pensioenregeling waarvoor alleen de federale wetgever bevoegd is (althans binnen het toepassingsveld van het voorontwerp). Het onderscheid tussen de ‘opruststelling’ en de ‘pensionering’ en tussen het administratief statuut en de pensioenregeling – en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverdeling – wordt in de memorie van toelichting uiteengezet bij artikel 77 van het voorontwerp.

Deze bevoegdheidsverdeling kan inderdaad leiden tot verschillen in de respectievelijke administratieve statuten op het vlak van het ontslag om medische reden. Deze verschillen leiden evenwel niet tot een ongrondwettige ongelijke behandeling. Vergelijkbare verschillen bestaan ook nu reeds in de diverse administratieve statuten. Zo beschikt bijvoorbeeld niet elke ambtenaar statutair over hetzelfde contingent ziekteverlof dat moet uitgeput zijn vooraleer zijn werkgever hem kan of moet laten oproepen voor een onderzoek door de daartoe bevoegde medische dienst (b.v. Medex) met het oog op een opruststelling wegens medische ongeschiktheid. Ook dergelijke verschillen tussen de statuten kunnen ertoe leiden dat de ene ambtenaar wel op rust gesteld wordt wegens medische ongeschiktheid en de andere helemaal niet.”

Er wordt akte genomen van deze uitleg.

Artikel 90

53.1. Artikel 90 strekt tot wijziging van artikel 383, § 1, Ger.W. Die bepaling heeft betrekking op de inruststelling van magistraten, die onder meer wordt toegepast wanneer magistraten wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid niet langer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen. De toepassing van de inruststelling heeft momenteel tot gevolg dat aan de betrokkene een rustpensioen wordt toegekend.

De ontworpen wijziging houdt in dat op de magistraten die wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid zijn toegelaten tot de inruststelling, de artikelen 7 tot 12 van de wet van 20 juli 1991 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ van toepassing zijn, zodat zij een uitkering in het kader van de verplichte ziekte -en invaliditeitsverzekering zullen ontvangen.

Hieromtrent vallen de volgende opmerkingen te maken.

53.2. Ten eerste bepaalt het ontworpen artikel 383, § 1, derde lid, Ger.W. niet wat dient te gebeuren met het pensioen dat momenteel wordt toegekend aan magistraten ten aanzien van wie de inruststelling wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid is toegepast. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting:

“Alle (tijdelijke of definitieve) pensioenen die wegens medische ongeschiktheid werden toegekend vóór 1 april 2026 blijven doorlopen, hetzij tot het overlijden van de gepensioneerde, hetzij tot de hervatting van het ambt (in geval van een tijdelijk pensioen). Dit vloeit duidelijk voort uit artikel 77 van het voorontwerp van wet houdende de pensioenhervorming (1). Dat artikel schaft het rustpensioen wegens medische ongeschiktheid uitsluitend af voor de personen die “na 28 februari 2026 in ruste gesteld worden wegens medische ongeschiktheid”. Het rustpensioen

wegens medische ongeschiktheid van deze personen zal in principe ingaan op 1 maart 2026.

Het principe dat de (tijdelijke) pensioenen wegens medische ongeschiktheid (in de vorm van een definitief pensioen wegens medische ongeschiktheid) behouden blijven indien zij toegekend werden vóór 1 april 2026, wordt ook bevestigd in de overgangsbepalingen vervat in de artikelen 123 tot 126 van het voormelde voorontwerp van wet.”

In artikel 77 van het voorontwerp wordt evenwel enkel gesproken over personen die in ruste worden gesteld wegens “medische ongeschiktheid”, en niet over magistraten ten aanzien van wie de inruststelling wegens ernstige en blijvende gebrekkigheid wordt toegepast. Met het oog op de rechtszekerheid strekt het tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van het voorontwerp.⁴¹

53.3. Ten tweede lijken de artikelen 7 tot 12 van de wet 20 juli 1991 niet te zijn afgestemd op het systeem van inruststelling wegens ernstige en blijvende gebrekkigheid. Zo worden in die artikelen begrippen gehanteerd zoals het beëindigen van de arbeidsverhouding (artikel 9) en een “attest van ontslag” (artikel 11). De aan die begrippen verbonden rechtsregels lijken niet zonder meer te kunnen worden toegepast op magistraten die het voorwerp vormen van de inruststelling wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid. Met het oog op de rechtszekerheid strekt het derhalve tot aanbeveling om de samenhang van het voorontwerp met de wet 20 juli 1991 te verifiëren, en desgevallend de nodige aanpassingen door te voeren.

53.4. Ten derde volgt uit de tekst van artikel 383, § 1, tweede lid, Ger.W. dat magistraten die op eigen verzoek zijn toegelaten tot de inruststelling en die bovendien werden gemachtigd tot het voeren van de eretitel van hun ambt, het statuut van magistraat enkel behouden wanneer zij daar niet uitdrukkelijk afstand van hebben gedaan. Het ontworpen artikel 383, § 1, derde lid, Ger.W. bepaalt evenwel dat de wet van 20 juli 1991 van toepassing is op magistraten die wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid zijn toegelaten tot de inruststelling, *niettegenstaande* zij hun hoedanigheid als magistraat behouden.

De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Net zomin als het eerste lid, maakt het nieuwe derde lid van artikel 383, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek geen enkel onderscheid naargelang de medisch ongeschikte magistraat zelf om zijn opruststelling heeft verzocht – hetzij uit eigen beweging, hetzij na daaromtrent te zijn gewaarschuwd (art. 384 Ger. W) – of daartoe wordt gedwongen nadat hij geen tijdig gevolg heeft gegeven aan de voormelde waarschuwing (art. 385 Ger. W.).

Alle (vanaf 1 april 2026) wegens medische ongeschiktheid op rust gestelde magistraten die onder de toepassing vallen van de voormelde wet van 20 juli 1991 zullen bijgevolg ‘hun hoedanigheid van magistraat behouden’.”

Uit de bestaande regeling volgt niettemin dat de afstand van de hoedanigheid van magistraat vrijwillig is, dan wel dat daartoe wordt besloten. De vrijwillige afstand wordt in het voorontwerp niet opgeheven. De steller ervan moet de coherentie van artikel 383, § 1, Ger.W.,

⁴¹ Er wordt ook verwezen naar de bijzondere opmerking over artikel 3 van het voorontwerp ‘houdende de pensioenhervorming (II)’, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR heeft gegeven.

rekening houdend met de voorgenomen wijziging, in dat licht aan bijkomend onderzoek onderwerpen.

Artikelen 99 en 132

54. De artikelen 99 en 132 strekken beide tot eenzelfde wijziging van artikel 394 Ger.W., maar treden krachtens respectievelijk artikel 129 en artikel 136 van het voorontwerp op een verschillende datum in werking.

Als in de toelichting geen reden wordt opgegeven voor die verschillende inwerkingtreding van eenzelfde wijziging, wordt de steller van het voorontwerp verzocht slechts in één enkele wijziging van artikel 394 Ger.W. te voorzien, met één enkele datum van inwerkingtreding.

55. In de toelichting op artikel 132 staat voorts het volgende te lezen:

“Dit artikel wijzigt artikel 394 van het Gerechtelijk Wetboek dat stelt dat de bepalingen van de artikelen 391 tot 393 van toepassing zijn op de magistraten van het parket.

In artikel 394 worden de verwijzingsbepalingen verruimd tot artikel 393/2 zodat ook de artikelen 393/1 en 393/2 met terugwerkende kracht tot 1 december 2017 van toepassing zijn op de pensioenregeling van de leden van de staande magistratuur, hetgeen strookt met de administratieve praktijk van de Federale Pensioendienst.”

Voor zover de steller van het voorontwerp aan de wijziging van artikel 394 Ger.W. terugwerking wil verlenen, wordt verwezen naar bijzondere opmerking 14 over artikel 25 van het voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming (II)’ waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR heeft gegeven.

Artikel 103

56. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 83, § 3, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’ moet het woord “légales” weggelaten worden.

Artikel 105

57. In de Franse tekst dient men te schrijven “Dans l’article 5/2, alinéa 3 (...)”.

Artikelen 111 en 116

58. De memorie van toelichting bevat de volgende overweging:

“De hervorming voorziet in een belangrijke wijziging: de lage cumulgrens van 1.264,21 EUR bruto per jaar zal worden afgeschaft en vervangen door de hogere grens van

10.117 EUR bruto per jaar. Deze nieuwe grens zal van toepassing zijn op alle pensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid, ongeacht de ingangsdatum van het pensioen. Hierdoor wordt het mogelijk voor gepensioneerden met een supplement gewaarborgd minimum of een supplement zware handicap om een hogere beroepsinkomst te cumuleren zonder dat het recht op het supplement volledig vervalt. Hierdoor zullen ook meer gepensioneerden met een supplement gewaarborgd minimum of een supplement zware handicap een beroepsactiviteit overwegen om hun beschikbaar inkomen te verhogen.”

Op de vraag of gepensioneerden met een supplement “zware handicap” door die maatregel werkelijk zullen worden gestimuleerd een beroepsactiviteit te overwegen, hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:

“Gelet op hun verlies aan zelfredzaamheid zullen inderdaad wellicht weinig gepensioneerden met supplement zware handicap in staat zijn om opnieuw een beroepsactiviteit aan te vatten die meer oplevert dan 1.264,21 euro bruto per jaar. (...)”

De gepensioneerden met een supplement zware handicap worden in de memorie van toelichting ook als doelgroep van deze maatregel vermeld omdat anders de indruk zou kunnen ontstaan dat zij helemaal niet in aanmerking komen voor deze cumulatieverzoepeling (indien zij niet eveneens een supplement gewaarborgd minimumpensioen genieten). Het vaststellen van de graad van zelfredzaamheid is immers een momentopname: niets sluit dus uit dat hun gezondheidstoestand nog verbetert in de loop van hun pensioen waardoor zij toch nog een beroepsactiviteit zouden kunnen opnemen. (...)”

Er wordt akte genomen van dat antwoord, dat duidelijker maakt waarom rekening is gehouden met de personen met een pensioensupplement “zware handicap”.

Artikel 119

59. In de inleidende zin schrijve men “artikel 20, vijfde lid,” in de plaats van “artikel 20, vierde lid,”.

BOEK 9 – TANTIÈMES EN VERHOGINGSCOËFFICIËNT

Artikelen 130 en 131

60.1. De artikelen 130 en 131 strekken tot de wijziging van respectievelijk de artikelen 391/1 en 392/1 Ger.W., wat betreft de tantièmes die van toepassing zijn op de pensioenberekening van de magistraten van de rechterlijke orde.

In de toelichting op boek 9 van het voorontwerp wordt die maatregel als volgt verantwoord:

“Het regeerakkoord voorziet dat voor diensten gepresteerd vanaf 1 januari 2027 alle preferentiële tantièmes worden vervangen door het tantième 1/60 dat uitgaat van een ‘volledig pensioenbedrag’ (= 75% van de referentiewedde) na een loopbaan van 45 dienstjaren. Dit betekent dat voor de personeelsleden die voor hun diensten een gunstiger tantième genieten dan 1/60 de diensten die zij na 31 december 2026 presteren in het pensioen zullen worden verrekend aan het tantième 1/60.

Deze maatregel impliceert een verdere verstrenging van de regeling inzake de toepasselijke tantièmes die reeds werd gerealiseerd met de pensioenhervorming van 2012. Toen werden voor diensten gepresteerd na 31 december 2011 alle aan deze diensten verbonden tantièmes voordeliger dan 1/48 reeds vervangen door het tantième 1/48, met dien verstande dat de personen die op 1 januari 2012 de leeftijd van 55 jaar reeds hadden bereikt het genot van de tantièmes voordeliger dan 1/48 behielden voor de na 31 december 2011 gepresteerde diensten.

Doelstelling van gelijkheid en samenhang

De uniformering van de tantièmes heeft in de eerste plaats tot doel een einde te maken aan de aanzienlijke verschillen in behandeling tussen categorieën van ambtenaren. Ze draagt ook bij tot een toenadering tussen de pensioenen van ambtenaren en die van werknemers en zelfstandigen, om zo een grotere billijkheid tussen de stelsels te waarborgen en de samenhang van het gehele pensioenstelsel te versterken. Deze maatregel maakt deel uit van een bredere aanpak die erop gericht is de pensioenrechten geleidelijk te harmoniseren en de samenhang van het systeem als geheel te versterken.

De maatregel draagt bovendien bij tot een structurele vermindering van de verschillen tussen stelsels en tussen mannen en vrouwen. Door de verschillen in generositeit tussen beroepscategorieën geleidelijk te verkleinen, vermindert zij de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen en brengt zij de pensioenen van ambtenaren dichterbij die van werknemers en zelfstandigen. De simulaties van het verslag van juli 2025 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing bevestigen dit langetermijneffect.

(...)

Verantwoording op grond van het algemeen belang

Zelfs indien men zou aannemen dat de hervorming een vermindering van het beschermingsniveau inhoudt (wat de opstellers van het ontwerp overigens niet vinden), is zij gerechtvaardigd door verschillende doelstellingen van algemeen belang, erkend door de grondwettelijke rechtspraak (met name *GwH*, 16 mei 2013, nr. 67/2013; *GwH*, 28 september 2017, nr. 104/2017):

1. Financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën: De maatregel draagt bij tot de beperking van de vergrijzingskosten. De budgettaire impact wordt geraamd op ongeveer 130 miljoen euro tegen 2040, volgens de projecties van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (verslag juli 2025, p.71).

2. Verlenging van de loopbanen: De vroegere gunstige tantièmes maakten het mogelijk het pensioenplafond te bereiken na een zeer korte loopbaan (soms 36 jaar). Voor de diensten vóór 1 januari 2027 blijven de gunstige tantièmes van 1/48 of gunstiger (voor diensten vóór 2012) van toepassing. Hun toekomstige afschaffing herstelt een stimulans om langer te blijven werken, versterkt door het mechanisme van actuariële correcties.

3. Harmonisatie van de pensioenstelsels: De uniformisering van de tantième op 1/60 bevordert de convergentie tussen de pensioenstelsels, niet alleen tussen de ambtenaren zelf maar ook met die van werknemers en zelfstandigen. Dit draagt bij aan het algemeen belang van harmonisatie en solidariteit tussen werkenden.”

Boek 3 van het voorontwerp ‘houdende de pensioenhervorming (II)’, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.660/VR heeft gegeven, voorziet in een soortgelijke maatregel voor de magistraten, griffiers en referendarissen van de Raad van State, van het Grondwettelijk Hof en van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

60.2. Voortaan worden alle pensioenen van de overheidssector, met inbegrip van die van de magistraten van de rechterlijke orde en van de magistraten van de bijzondere korpsen, op uniforme wijze berekend op basis van een tantième 1/60, dat ook wordt toegepast voor de berekening van het pensioen van werknemers en zelfstandigen.

Naast de algemene opmerkingen inzake het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie en het nagestreefde doel van harmonisering, geven die bepalingen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

61. In advies 50.743/3 van 20 december 2011 over een amendement op het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 december 2006 'houdende diverse bepalingen inzake justitie (I)', waarbij het toepasselijke preferentiële tantième voor de berekening van het pensioen van de magistraten van de rechterlijke orde van 1/30 of 1/35 naar 1/48 is gebracht, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"4. In de voorgestelde artikelen 391*bis* en 392*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, en in het voorgestelde artikel 11/3 van de ontworpen wet houdende diverse bepalingen inzake justitie wordt gebruik gemaakt van de criteria van de leeftijd en van het aantal jaren dienst in de magistratuur.

Uiteraard moeten in een wetgeving inzake pensioenen criteria worden vastgesteld die op de leeftijd van de betrokkenen en op het aantal jaren dienst steunen. De wetgever beschikt daarbij ook over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Dit neemt niet weg dat de aldus gecreëerde verschillen in behandeling tussen categorieën van personen de toets aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moeten kunnen doorstaan.

Het voorgaande geldt ook voor bepalingen waarbij verschillende toestanden gelijk worden behandeld.

In dit verband moet in het bijzonder op de volgende bepalingen gewezen worden:

(...)

3° tezamen met de bepalingen voorgesteld bij de amendementen nrs. 19 tot 26 op het wetsontwerp houdende diverse bepalingen,⁴² voorziet het voorgestelde artikel 391*bis*, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek in een uniformisering van de toepasselijke tantièmes. Voortaan worden de pensioenen van de overheidssector, met inbegrip van die van de magistraten van de rechterlijke orde, op uniforme wijze berekend op basis van een tantième van 1/48. De wetgever moet kunnen verantwoorden hoe toestanden die op dit ogenblik het voorwerp uitmaken van verschillende behandelingen, voortaan op een gelijke of analoge wijze kunnen worden behandeld, zonder het gelijkheidsbeginsel te schenden."⁴³⁻⁻⁴⁴

Ten aanzien van de regeling die bij het ontworpen dispositief wordt ingevoerd, en die zich qua opzet, toepassing in de tijd en gevolgen onderscheidt van de regeling die bij de wet

⁴² Voetnoot 4 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Kamer 2011-2012, nr. 53-1952/003.

⁴³ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1953/7, 3-5.

⁴⁴ Zie in die zin ook advies 50.742/1/2 van 20 december 2011 over amendementen op een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 28 december 2011 'houdende diverse bepalingen', *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1952/1, 16-25 en nr. 1952/13, 3-18.

van 28 december 2011 was vastgesteld,⁴⁵ kan deze opmerking worden herhaald in verband met de bepalingen inzake de afschaffing van de preferentiële tantièmes waarin voorliggend voorontwerp voorziet.

62.1. Zoals benadrukt wordt in de algemene opmerking (cf. *supra*, nr. 12), vormt de afschaffing van de preferentiële tantièmes door een afstemming op het uniforme basistantième 1/60 een achteruitgang van de bescherming van het recht op pensioen, dat een onderdeel is van het recht op sociale zekerheid dat door artikel 23 van de Grondwet beschermd wordt.

In casu komt de afschaffing van het voordelige tantième dat de magistraten genieten, boven op de andere pensioenhervormingsmaatregelen die in het bijzonder de overheidspensioenen treffen, zodat de gevolgen ervan *in globo* bekeken moeten worden in combinatie met de overige maatregelen – meer bepaald de afschaffing van de perequatie, de uitbreiding van de periode op basis waarvan de referentiewedde wordt berekend en de beperking van de indexering van de hoogste pensioenen of van het plafond-Wijninckx⁴⁶ – die een mogelijk aanzienlijke verlaging van de overheidspensioenen tot gevolg hebben, in het bijzonder van de pensioenen van de magistraten van de rechterlijke orde en van de magistraten van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

62.2. Wat betreft de magistraten voor wie het voorliggende voorontwerp gevolgen heeft, moet erop gewezen worden dat het Gerechtelijk Wetboek voorschrijft dat, om in de magistratuur te kunnen worden benoemd, men geslaagd moet zijn voor een vergelijkend toelatingsexamen of voor een examen inzake beroepsbekwaamheid en verscheidene jaren relevante juridische ervaring moet hebben en/of een gerechtelijke stage doorlopen moet hebben (artikelen 259*octies* en 259*bis*-9 van het Gerechtelijk Wetboek). Daaruit volgt dat, in tegenstelling tot wat eerder het geval was, de overschakeling van tantième 1/48 naar tantième 1/60 ertoe leidt dat de betrokken magistraten geen volledig pensioen meer kunnen genieten op basis van hun loopbaan als magistraat. De voorwaarden inzake de toegang tot het ambt vormden destijds de reden voor de invoering van een voordeliger tantième.⁴⁷

De steller van het voorontwerp moet evenwel kunnen aantonen dat de situatie waarin de magistraten van de rechterlijke orde zich bevinden, niet langer rechtvaardigt dat voor de

⁴⁵ In zijn arrest nr. 67/2013 van 16 mei 2013 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de maatregelen van de wet van 28 december 2011 met betrekking tot het toepasselijke tantième voor de pensioenen van de magistraten van de rechterlijke orde. Het Hof heeft het middel verworpen dat werd ontleend aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 151 tot en met 155 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel, rekening houdend met meerdere elementen. Enerzijds: “hoewel het nadeliger is dan de vroeger toepasselijke preferentiële tantièmes van 1/30 en 1/35, is het tantième van 1/48 nog steeds gunstiger dan datgene dat van toepassing is op het overheidspersoneel” (B.8, eerste lid); anderzijds: “de bestreden bepalingen hebben overigens alleen uitwerking voor diensten gepresteerd na 31 december 2011. Voor de eerder gepresteerde diensten blijven de magistraten, ongeacht hun leeftijd op 1 januari 2012 en ongeacht de leeftijd waarop zij zijn togetreden tot de magistratuur, de tantièmes 1/30 en 1/35 genieten” (B.9.2). Tot slot had de wetgever als overgangsregeling bepaald dat de pensioenen van de magistraten die op 1 januari 2012 reeds de leeftijd van 55 jaar hadden bereikt, nog steeds volgens de vroegere preferentiële tantièmes zouden worden berekend, en dat de nieuwe regeling dus enkel van toepassing was op de magistraten die op 1 januari 2012 de leeftijd van 55 jaar nog niet hadden bereikt. (B.10.1).

⁴⁶ Maatregelen waarin is voorzien in de programmawet van 18 juli 2025.

⁴⁷ Zie het verslag van het Rekenhof gericht aan de Kamer van volksvertegenwoordigers: “Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen”, Brussel, april 2023, p. 15.

berekening van hun pensioen een onderscheiden regeling wordt gehandhaafd voor het tantième waarmee hun pensioen wordt berekend.

Dezelfde opmerking geldt voor de andere personen die door de afschaffing van het voordeliger tantième worden getroffen.

62.3. Voorts wijst de afdeling Wetgeving de steller van het voorontwerp erop dat, zoals uit de Europese rechtspraak naar voren komt, een geldelijke hervorming een impact kan hebben op de onafhankelijkheid van de magistraten.

Wanneer men artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, in onderlinge samenhang leest, vloeit daar immers uit voort dat “een maatregel tot verlaging van de bezoldiging van rechters [of van hun rustpensioen] overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel (...) geschikt [moet] zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te waarborgen, beperkt [moet] blijven tot wat noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken en niet onevenredig daaraan zijn, hetgeen inhoudt dat het belang van die doelstelling moet worden afgewogen tegen de ernst van de inmenging in het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters”.⁴⁸

Gelet op de financiële impact die de ontworpen maatregelen samen met de andere reeds geconcretiseerde of ontworpen maatregelen, die in nr. 62.1 zijn aangehaald, op de pensioenen van de magistraten hebben, moet de steller van het voorontwerp kunnen aantonen dat de ontworpen maatregelen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet op onevenredige wijze kunnen aantasten.⁴⁹

62.4. De artikelen 130 en 131 hebben tot gevolg dat voor de diensten die de magistraten van de rechterlijke orde tot 1 januari 2027 presteren, het tantième blijft gelden dat gedurende die periode op hen van toepassing was. Er wordt daarentegen niet in een soortgelijke overgangsregeling voorzien als die waarin wordt voorzien in artikel 4 van de wet van 28 december 2011, wat betreft het behoud van het voordelige tantième 1/48 voor de berekening van het pensioen voor de magistraten die op 1 januari 2027 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt. De vraag rijst hoe te rechtvaardigen valt dat bij de hervorming in 2011 wel in een overgangsregeling werd voorzien, terwijl het voorliggende voorontwerp daar niet in voorziet.

Artikel 133

63.1. Het ontworpen artikel 46, § 3/1, van de wet van 15 mei 1984 voorziet in een uitzondering op de afschaffing van de verhogingscoëfficiënt voor de personeelsleden van het onderwijs (buiten het hoger onderwijs), de personeelsleden die actieve diensten verstrekken, de

⁴⁸ HvJ (7e kamer) 5 juni 2025, nr. C-762/23, ECLI:EU:C:2025:400, *Curtea de Apel București*, punt 30. Zie ook HvJ (grote kamer) 25 februari 2025, nrs. C-146/23 en C-374/23, ECLI:EU:C:2024:507, *Sąd Rejonowy w Białymstoku en Adoreikė*, punt 72.

⁴⁹ Zie in die zin ook advies 78.747/1-2-3-4-16 van 28 januari 2026 over een voorontwerp van ‘programmawet’, algemene opmerking 4.4 over hoofdstuk 4 van titel 3.

personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en de beroepsbrandweermannen die rechtstreeks deelnemen aan de brandbestrijding.

63.2. Op de vraag hoe dat verschil in behandeling te wettigen valt, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Het verschil in behandeling valt te verklaren door het feit dat het gaat over functies van personeelsleden in operationele en actieve dienst, zoals operationeel politiepersoneel en professionele brandweerlieden. Gelet op het operationele en actieve karakter van deze diensten wordt voor hen in een uitzondering voorzien voor het volledig verdwijnen van de verhogingscoëfficiënt. Hun verhogingscoëfficiënt evolueert geleidelijk van 1,05 (in 2027) tot 1,025 (vanaf 2031) wat een belangrijke stap is in de richting van een harmonisering van de loopbaanvoorwaarden in de onderscheiden stelsels en beroepsgroepen.”

Er wordt akte genomen van die uitleg.

Het staat aan de steller van het voorontwerp nader te bepalen of en in welke mate die uitleg ook geldt voor het onderwijzend personeel (buiten het hoger onderwijs).

64. In hetzelfde artikel wordt bepaald dat, in tegenstelling tot wat momenteel het geval is, voor die categorie van ambtenaren de coëfficiënt evenwel niet meer wordt toegepast op de periodes van verlof en disponibiliteit voorafgaand aan het pensioen. Op de vraag hoe dat verschil in behandeling ten opzichte van de overige periodes in de loopbaan van het betrokken personeel te verantwoorden valt, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Artikel 133 voorziet dat de verhogingscoëfficiënt voor de betrokken categorieën ambten niet langer van toepassing is op periodes van verlof of beschikbaarheid vóór pensionering, terwijl deze coëfficiënt wel behouden blijft voor effectief gepresteerde dienstperiodes.

De verhogingscoëfficiënt is bedoeld als erkenning van de effectieve uitoefening van bepaalde operationele en actieve functies. Verlofperiodes of beschikbaarheid worden niet beschouwd als periodes waarin deze specifieke werkomstandigheden aanwezig zijn. Het wegvallen van de coëfficiënt voor deze periodes moet vermijden dat voordelen worden toegekend zonder dat er daadwerkelijke arbeidsprestaties aan verbonden zijn.

Met andere woorden: de hervorming wil de toepassing van de coëfficiënt strikt koppelen aan daadwerkelijke prestaties en niet aan periodes waarin de ambtenaar tijdelijk niet actief is. Dit was ook al eerder het geval voor de ‘actieve diensten’ zoals bepaald in de tabel in de bijlage van de algemene wet van 21 juli 1844. Het betreft hier eerder een gelijkere behandeling dan voordien en in se een rechtzetting van een anomalie in de huidige pensioenwetgeving.”

Er wordt akte genomen van die uitleg.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO