



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.688/16
van 16 januari 2026

avis 78.688/16
du 16 janvier 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende wijzigingen
aan de pensioenbonussen voor
werknemers en zelfstandigen'

un projet d'arrêté royal
'portant modifications aux
bonus de pension pour les
travailleurs salariés et
indépendants'

Op 18 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende wijzigingen aan de pensioenbonussen voor werknemers en zelfstandigen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 8 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2026.

*

Le 18 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, sur un projet d’arrêté royal ‘portant modifications aux bonus de pension pour les travailleurs salariés et indépendants’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 8 janvier 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 oktober 2013 ‘tot uitvoering, inzake de pensioenbonus van de werknemers, van artikel 7*bis* van de wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005’, het koninklijk besluit van 15 december 2013 ‘tot uitvoering van artikel 3/1 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’ en het koninklijk besluit van 9 juni 2024 ‘tot uitvoering van artikelen 3/2 en 7*ter* van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’.

De wijzigingen strekken ertoe de opbouw van de pensioenbonus stop te zetten. Daartoe wordt in de regelingen voor de verscheidene doelgroepen bepaald dat de referteperiode voor de berekening van de pensioenbonus ten laatste op 31 december 2025 eindigt. Daarnaast worden enkele technische wijzigingen aangebracht die verband houden met deze beperking van de referteperiode, namelijk de aanpassing van het maximale aantal bonusdagen en het opheffen van verwijzingen naar het derde refertejaar.

Ten slotte wordt de mogelijkheid opgeheven om de pensioenbonus in de vorm van een maandelijks rente te verkrijgen.

Overeenkomstig artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026, met uitzondering van de artikelen 6, 7 en 9, 2°, 3° en 4°, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2025.

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef van het ontwerp vormen de artikelen 3/1, 3/2, 7*bis* en 7*ter* van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’ de rechtsgrond voor de in het ontwerp opgenomen bepalingen. Meer specifiek bevatten de artikelen 3/1, § 2, 3/2, § 3, 7*bis*, § 2, en 7*ter*, § 2, van de wet van 23 december 2005 de relevante machtigingen voor de onderscheiden regelingen met betrekking tot de voorwaarden en de bedragen van de pensioenbonus en het bepalen van de tijdsvakken die voor de pensioenbonus in aanmerking worden genomen.

De wijzigingen die door de wet van 18 december 2025 ‘houdende diverse bepalingen’¹ zijn aangebracht in de artikelen 3/1 en 3/2 van de wet van 23 december 2005, alsook in de artikelen 31, 45 en 47 van de wet van 25 april 2024 ‘houdende de hervorming van de pensioenen’, hebben de genoemde wetsbepalingen inhoudelijk in overeenstemming gebracht met de in het voorliggende ontwerp beoogde beperking van de referteperiode, de uitdoving van de pensioenbonus en de aanpassing van de uitbetalingswijze.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit kadert in een ruimere hervorming van het pensioenstelsel, zoals aangekondigd in het federale regeerakkoord 2025-2029. In dat verband is de Raad van State, afdeling Wetgeving, intussen eveneens verzocht advies uit te brengen over een voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming’,² waarin wordt voorzien in de vervanging van het huidige systeem van pensioenbonus door een bonus-malussysteem, waarbij het pensioenbedrag wordt aangepast naargelang het pensioen een aanvang neemt vóór dan wel na de wettelijke pensioenleeftijd.

De in het thans voorliggende ontwerp opgenomen maatregelen inzake de inkorting en de uitdoving van de pensioenbonus, alsook de wijziging van de uitbetalingsregels ervan, kunnen niet worden los gezien van dat aangekondigde nieuwe stelsel. Dit wetgevend initiatief is op het ogenblik van het uitbrengen van dit advies nog hangende en kan nog wijzigingen ondergaan voor de definitieve aanneming. De opmerkingen van de Raad van State in het onderhavige advies moeten dan ook worden gelezen onder het voorbehoud van de advisering over het voormelde voorontwerp alsook van de verdere wetgevende behandeling daarvan.

5. In advies 77.699/2-3-4-16/VR van 17 juni 2025 heeft de Raad van State vastgesteld dat de uitdoving van de pensioenbonus het gewettigde vertrouwen kan schenden van al wie vóór de aanneming van de ontworpen maatregelen reeds met de opbouw van een dergelijke bonus was begonnen.³ Ook bij het voorliggende ontwerp moet worden opgemerkt dat de inkorting en de uitdoving van de pensioenbonus vragen doen rijzen in het licht van het vertrouwensbeginsel, met name ten aanzien van personen die reeds vóór de aanneming van de ontworpen maatregelen rechten aan het opbouwen waren of keuzes hebben uitgeoefend op basis van het bestaande stelsel. De inkorting van de periode waarbinnen de huidige pensioenbonus kan worden opgebouwd, leidt

¹ In twee adviezen van de Raad van State 14 mei 2025 van werd opgemerkt dat de beoogde wijzigingen weliswaar formeel rechtsgrond vonden in de ook thans opgenomen wetsbepalingen, maar dat de ontwerpen van koninklijk besluit onverenigbaar waren met de wet van 23 december 2005 en de wet van 25 april 2024. Zie adv.RvS 77.647/16 van 14 mei 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 2013 tot uitvoering van artikel 3/1 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact en van het koninklijk besluit van 9 juni 2024 tot uitvoering van artikelen 3/2 en 7ter van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’ en adv.RvS 77.651/16 van 14 mei 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 oktober 2013 tot uitvoering, inzake de pensioenbonus van de werknemers, van artikel 7bis van de wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005 en het koninklijk besluit van 9 juni 2024 tot uitvoering van artikelen 3/2 en 7ter van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’.

² Deze adviesvraag werd ingeschreven onder nummer 78.663/VR.

³ 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 sociale bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-963/1, 486, opmerking 2.

immers tot een vermindering van het maximale kapitaal ervan, zonder dat nu al kan worden ingeschat welke gevolgen het nieuwe bonus-malussysteem zal hebben.

In het verslag aan de Koning is de volgende toelichting opgenomen als verantwoording voor het ontbreken van een overgangsregeling:

“Betreffende het respecteren van het vertrouwensbeginsel, kan aangegeven worden dat hieraan voldaan wordt aangezien de voormelde wet van XXX en dit besluit de opbouw van de huidige pensioenbonus garanderen tot en met 31 december 2025 waarna aansluitend hierop op 1 januari 2026 de nieuwe bonus in werking zal treden.”

Gelet op de samenhang op dit punt van het voorliggende ontwerp met het nog voor advies voorliggende voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming’, moet ook hier een voorbehoud worden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de aanhef moet specifiekere worden verwezen naar de onderdelen van de bepalingen die rechtsgrond bieden aan het ontwerp, zoals weergegeven in opmerking 3.

Artikelen 3 en 7

7. De artikelen 3, 1°, en 7 van het ontwerp leiden respectievelijk tot de intrekking van de woorden “van maximum 3 opeenvolgende refertejaren” in artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 9 juni 2024 en tot de intrekking van artikel 11, tweede lid, van hetzelfde koninklijk besluit. Uit artikel 10 van het ontwerp blijkt dat artikel 3 uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2026 en artikel 7 met ingang van 1 januari 2025.

Er bestaan twee onderscheiden technieken om een bepaling haar uitwerking met terugwerkende kracht te ontnemen. Een bepaling kan worden ingetrokken, zodat zij wordt geacht nooit te hebben bestaan en nooit uitwerking te hebben gehad. De bepaling kan ook worden opgeheven, waarbij die opheffing uitwerking heeft vanaf het tijdstip dat daartoe wordt gekozen.

Onverminderd de opmerkingen 8.1 tot 8.3 over de toelaatbaarheid van de terugwerkende kracht, formuleren de stellers van het ontwerp de artikelen 3, 1°, en 7 van het ontwerp het best zo dat slechts één van deze technieken wordt aangewend.

Artikel 10

8.1. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2026, met uitzondering van de artikelen 6, 7 en 9, 2°, 3° en 4°, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2025. Gelet op de datum van de adviesaanvraag en het moment waarop dit advies wordt uitgebracht, zal dus aan alle bepalingen terugwerkende kracht worden verleend.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend, dan wel indien zij noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen afbreuk doet aan verkregen situaties.

8.2. Voor de bepalingen die betrekking hebben op het inkorten en uitdoven van de pensioenbonus bestaat een wettelijke grondslag voor de terugwerkende kracht. De einddatum van het tijdvak dat in aanmerking kan worden genomen voor het opbouwen van de pensioenbonus, met name 31 december 2025, vloeit voort uit de wijzigingen die werden aangebracht bij de wet van 18 december 2025. In zoverre artikel 10 van het ontwerp betrekking heeft op deze bepalingen, dienen de woorden “treedt in werking op” te worden vervangen door de woorden “heeft uitwerking met ingang van”.

8.3. Anders is het voor de bepalingen die ertoe strekken de mogelijkheid af te schaffen om de pensioenbonus uit te betalen in de vorm van een maandelijkse fictieve rente, zoals geregeld in de artikelen 6, 7 en 9, 2°, 3° en 4°, van het ontwerp, in samenhang gelezen met artikel 10. Deze bepalingen hebben tot gevolg dat personen die thans onder dit systeem vallen reeds vanaf 1 januari 2025 niet langer een maandelijkse betaling van de pensioenbonus zouden ontvangen.

Bij de aanvang van het rustpensioen beschikten de betrokken pensioengerechtigden over een keuzerecht tussen een eenmalige uitbetaling van de pensioenbonus in de vorm van een kapitaal en een levenslange uitbetaling in de vorm van een rente. De afschaffing van deze vorm van uitbetaling wijzigt een wezenlijk onderdeel van de regeling waaronder de pensioenbonus werd toegekend.

Er kan in beginsel niet met terugwerkende kracht aan die verkregen situatie afbreuk worden gedaan. Volgens de toelichting van de gemachtigde heeft geen enkele pensioengerechtigde gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot maandelijkse uitbetaling. In die omstandigheden valt niet in te zien waarom een uitwerking met terugwerkende kracht noodzakelijk zou zijn. Voor de betrokken bepalingen moet bijgevolg afgezien worden van de terugwerkende kracht.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 24 octobre 2013 'portant exécution, en matière de bonus de pension des travailleurs salariés, de l'article 7bis de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations', l'arrêté royal du 15 décembre 2013 'portant exécution de l'article 3/1 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations' et l'arrêté royal du 9 juin 2024 'portant exécution des articles 3/2 et 7ter de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations'.

Les modifications visent à mettre fin à la constitution du bonus de pension. À cet effet, il est précisé dans les dispositifs pour les différents groupes cibles que la période de référence pour le calcul du bonus de pension se termine au plus tard le 31 décembre 2025. Quelques modifications techniques sont en outre apportées en lien avec cette limitation de la période de référence, notamment l'adaptation du nombre maximum de jours de bonus et l'abrogation des références à la troisième année de référence.

Enfin, la possibilité de percevoir le bonus de pension sous la forme d'une rente mensuelle est abrogée.

Conformément à l'article 10 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 6, 7 et 9, 2^o, 3^o et 4^o, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2025.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule du projet, les articles 3/1, 3/2, 7bis et 7ter de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations' procurent un fondement juridique aux dispositions du projet. Les articles 3/1, § 2, 3/2, § 3, 7bis, § 2, et 7ter, § 2, de la loi du 23 décembre 2005 contiennent plus spécifiquement les habilitations pertinentes pour les différents dispositifs concernant les conditions et les montants du bonus de pension et la détermination des périodes qui sont prises en compte pour le bonus de pension.

Les modifications qui ont été apportées par la loi du 18 décembre 2025 ‘portant des dispositions diverses’¹ aux articles 3/1 et 3/2 de la loi du 23 décembre 2005, ainsi qu’aux articles 31, 45 et 47 de la loi du 25 avril 2024 ‘portant la réforme des pensions’, ont mis les dispositions législatives citées en conformité sur le fond avec la limitation de la période de référence, l’extinction du bonus de pension et l’adaptation du mode de paiement visées dans le projet à l’examen.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet d’arrêté royal soumis pour avis s’inscrit dans le cadre d’une réforme plus vaste du régime des pensions, telle qu’elle est annoncée dans l’accord de coalition fédérale 2025-2029. L’avis du Conseil d’État, section de législation, a entre-temps été demandé également sur un avant-projet de loi ‘portant la réforme des pensions’² prévoyant le remplacement du système actuel de bonus de pension par un système de bonus-malus adaptant le montant de la pension selon que la pension prenne cours avant ou après l’âge légal de la pension.

Les mesures contenues dans le projet à l’examen concernant la réduction et l’extinction du bonus de pension ainsi que la modification des modalités de paiement de ce dernier ne peuvent pas être dissociées de ce nouveau système annoncé. Au moment où le présent avis est rendu, cette initiative législative est encore pendante et peut encore faire l’objet de modifications avant son adoption définitive. Les observations formulées par le Conseil d’État dans le présent avis doivent dès lors être lues sous réserve de l’avis sur l’avant-projet mentionné ainsi que de la suite de la procédure législative afférente.

5. Dans l’avis 77.699/2-3-4-16/VR du 17 juin 2025, le Conseil d’État a observé que l’extinction du bonus de pension est de nature à porter atteinte à la confiance légitime des personnes qui avaient entamé la constitution d’un tel bonus avant l’adoption des mesures en projet³. Il faut observer également pour le projet à l’examen que la réduction et l’extinction du bonus de pension soulèvent des questions au regard du principe de confiance, notamment en ce qui concerne les personnes qui, avant l’adoption des mesures en projet, avaient déjà commencé à se constituer des droits ou avaient procédé à des choix sur la base du système existant. La réduction de la période pendant laquelle le bonus de pension actuel peut être constitué entraîne en effet une diminution du

¹ Il a été observé dans deux avis du Conseil d’État du 14 mai 2025 que les modifications visées trouvaient certes formellement un fondement juridique dans les dispositions législatives également invoquées en l’occurrence, mais que les projets d’arrêté royal étaient incompatibles avec la loi du 23 décembre 2005 et la loi du 25 avril 2024. Voir l’avis C.E. 77.647/16 du 14 mai 2025 sur un projet d’arrêté royal ‘portant modification de l’arrêté royal du 15 décembre 2013 portant exécution de l’article 3/1 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations et de l’arrêté royal du 9 juin 2024 portant exécution des articles 3/2 et 7ter de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations’ et l’avis C.E. 77.651/16 du 14 mai 2025 sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 24 octobre 2013 portant exécution, en matière de bonus de pension des travailleurs salariés, de l’article 7bis de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations et l’arrêté royal du 9 juin 2024 portant exécution des articles 3/2 et 7ter de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations’.

² Cette demande d’avis a été inscrite sous le numéro 78.663/VR.

³ Avis C.E. 77.699/2-3-4-16/VR du 17 juin 2025 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2025 ‘portant des dispositions diverses’, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-963/1, p. 486, observation 2.

capital maximum de ce dernier, sans qu'il soit possible d'estimer d'ores et déjà quelles seront les conséquences du nouveau système de bonus-malus.

Le rapport au Roi justifie l'absence de régime transitoire en ces termes :

« Concernant le respect du principe de confiance légitime, il peut être indiqué que ce principe est respecté dans la mesure où la loi du XX précitée et le présent arrêté garantissent la constitution du bonus de pension actuel jusqu'au 31 décembre 2025 inclus, après quoi le nouveau bonus entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026 ».

Compte tenu de la connexité à cet égard du projet à l'examen et de l'avant-projet de loi 'portant la réforme des pensions' encore à l'examen, il s'impose de formuler une réserve sur ce point également.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule doit faire plus spécifiquement référence aux subdivisions des dispositions procurant un fondement juridique au projet mentionnées dans l'observation 3.

Articles 3 et 7

7. Les articles 3, 1^o, et 7 du projet entraînent, respectivement, le retrait des mots « de maximum 3 années de référence consécutives, » à l'article 2, 2^o, de l'arrêté royal du 9 juin 2024 et le retrait de l'article 11, alinéa 2, de ce même arrêté royal. Il ressort de l'article 10 du projet que l'article 3 produit ses effets le 1^{er} janvier 2026 et que l'article 7 produit ses effets le 1^{er} janvier 2025.

Il existe deux techniques distinctes pour priver une disposition de ses effets avec effet rétroactif. Une disposition peut être retirée, de sorte qu'elle est réputée n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effet. La disposition peut également être abrogée, l'abrogation produisant alors ses effets à partir du moment choisi à cette fin.

Sans préjudice des observations 8.1 à 8.3 concernant l'admissibilité de la rétroactivité, il serait préférable que les auteurs du projet formulent les articles 3, 1^o, et 7 du projet de sorte à n'utiliser qu'une seule de ces techniques.

Article 10

8.1. L'article 10 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 6, 7 et 9, 2^o, 3^o et 4^o, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2025. Compte tenu de la date de la demande d'avis et du moment auquel cet avis est donné, un effet rétroactif sera ainsi attribué à toutes les dispositions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que s'il existe une base légale à cet effet, si la rétroactivité concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou si elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

8.2. Il existe une base légale pour la rétroactivité en ce qui concerne les dispositions relatives à la réduction et à l'extinction du bonus de pension. La date de fin de la période qui peut être prise en considération pour la constitution du bonus de pension, à savoir le 31 décembre 2025, résulte des modifications qui ont été apportées par la loi du 18 décembre 2025. Dans la mesure où l'article 10 du projet concerne ces dispositions, il faut remplacer les mots « entre en vigueur le » par les mots « produit ses effets le ».

8.3. Il en va autrement des dispositions visant à supprimer la possibilité de payer le bonus de pension sous la forme d'une rente fictive mensuelle, comme le prévoient les articles 6, 7 et 9, 2°, 3° et 4°, du projet, combinés avec l'article 10. Ces dispositions ont pour conséquence que les personnes qui relèvent actuellement de ce système ne percevraient plus de paiement mensuel du bonus de pension à partir du 1^{er} janvier 2025.

Au début de la pension de retraite, les bénéficiaires concernés avaient le droit de choisir entre un paiement unique du bonus de pension sous la forme d'un capital et un paiement à vie sous la forme d'une rente. La suppression de cette forme de paiement modifie un élément essentiel du régime dans le cadre duquel le bonus de pension était octroyé.

En principe, la rétroactivité ne peut pas porter atteinte à cette situation acquise. Selon les explications du délégué, aucun bénéficiaire d'une pension n'a fait usage de la possibilité de paiement mensuel. Dans ces circonstances, on n'aperçoit pas pourquoi un effet rétroactif serait nécessaire. Il s'impose donc de renoncer à la rétroactivité pour les dispositions concernées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS