



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.042/16
van 8 april 2026

avis 79.042/16
du 8 avril 2026

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
invoering van een
beperkingspercentage in de
pensioenregeling van de
werknemers'

un avant-projet de loi 'portant
l'introduction d'un
pourcentage de limitation dans
le régime de pension des
travailleurs salariés'

Op 10 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een beperkingspercentage in de pensioenregeling van de werknemers’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 31 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2026.

*

Le 10 mars 2026, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant l’introduction d’un pourcentage de limitation dans le régime de pension des travailleurs salariés’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 31 mars 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in hoofddorde toe bepaalde inactiviteitsperioden, die gelijkgesteld worden met perioden van tewerkstelling, en waaruit in de regeling van de werknemers pensioenrechten worden geput, te beperken tot een maximaal percentage van de loopbaan. Daartoe wordt 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’ gewijzigd.

Het percentage is afhankelijk van het geboortjaar van de betrokken werknemer of van de overleden echtgenoot. Er wordt geregeld hoe de loopbaan wordt vastgesteld op basis waarvan het aantal in aanmerking te nemen dagen kan worden berekend. De geïndiceerde gelijkgestelde perioden worden nader bepaald met verwijzing naar artikel 34, § 1, A en O, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’ (namelijk perioden van werkloosheid, waarvoor weliswaar in enkele uitzonderingen wordt voorzien, maar met inbegrip van brugpensioen en werkloosheid met bedrijfstoeslag, en bepaalde perioden van vermindering van arbeidsprestaties en loopbaanonderbreking). Het voorontwerp bepaalt hoe die dagen in aanmerking worden genomen, hoe het maximaal aantal gelijkgestelde dagen moet worden vastgesteld en welke dagen in voorkomend geval uit de berekening worden geweerd. Het beperkingspercentage is niet van toepassing bij het onderzoek in het kader van het openen van het minimumrecht, maar wel op het in dat verband per loopbaanjaar te bepalen loon en maximale pensioenbedrag (artikelen 4 en 5 van het voorontwerp).

Het voorontwerp bevat wijzigingsbepalingen die voorkomen dat de beperking zou leiden tot een verhoging van het pensioenbedrag in het stelsel van de zelfstandigen en dat de beperking van toepassing zou zijn op de opening van het recht op, en de berekening van, het gewaarborgd minimumpensioen (artikelen 6 tot 8).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De ontworpen regeling is van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2027 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2026 ingegaan zijn (artikel 9). De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari 2027 (artikel 10).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het voorontwerp vormt een element van een ruimer geheel van aangenomen of aangekondigde maatregelen op het vlak van de hervorming van de pensioenen. Ook reeds doorgevoerde hervormingen op het vlak van de werkloosheidsreglementering vertonen een verband met de ontworpen regeling.² In het raam van deze adviesaanvraag kan de afdeling Wetgeving de beoogde hervormingen niet in hun geheel onderzoeken of beoordelen. Ze kan zich enkel uitspreken over de maatregelen in het voorontwerp. Dit belet niet dat, teneinde te oordelen of de maatregelen in het licht van de hogere regels, en met name van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting, toelaatbaar zijn, in beginsel rekening moet worden gehouden met het geheel van elementen die de hervorming van de pensioenen uitmaken.

4.1. Luidens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht om een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, daartoe de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale zekerheid (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet), waarvan de regeling van het recht op een pensioen een belangrijk onderdeel vormt.³

Die grondwetsbepaling bevat inzake het recht op sociale zekerheid een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Die *standstill*-verplichting kan evenwel niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onts zegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁴

² Vergelijk 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’. Met toepassing van dat besluit worden bepaalde gelijkgestelde inactiviteitsperioden nog slechts ten belope van een beperkt fictief loon in aanmerking genomen voor de pensioenberekening. Zie verder 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, opmerking 3.2.4, waar erop wordt gewezen dat het beperken in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen gevolgen heeft voor de opbouw van pensioenrechten (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 909/1), en adv.RvS 78.663/VR van 13 februari 2026 over een voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 1405/1).

³ GwH 13 oktober 2016, nr. 129/2016, B.21; GwH 19 juli 2017, nr. 97/2017, B.12.

⁴ Bijvoorbeeld GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3 en B.5.5.

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

“Personen in SWT zijn, net zoals onvrijwillig werklozen, in regel onderworpen aan de verplichting van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt tot de wettelijke pensioenleeftijd. Dit betekent dat ze ingeschreven zijn als werkzoekende, een passende job of opleiding aanvaarden en actief meewerken aan begeleiding die de gewestelijke dienst (VDAB, Actiris, FOREM, Arbeitsamt) aanbiedt. Oudere werklozen zijn uiteraard ook, sinds de uitbreiding van de systematische activering, beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het verhogen van de werkzaamheidsgraad via een sterkere activering van werklozen en personen in SWT is een expliciete doelstelling van de regering en de maatregel die voorligt draagt daartoe bij. Internationale instellingen, zoals de OESO, het IMF en de EC wijzen België overigens al jaren op de bijzonder lage vervroegde uittredeleeftijd die onder andere veroorzaakt wordt door vervroegde uittrederegelingen en de gelijkstelling van periodes in een eindeloopbaan voor de pensioenberekening. Die bijzonder lage uittredeleeftijd in België legt zo een hypotheek op het niveau van sociale bescherming voor toekomstige generaties. Maatregelen die de werkzaamheidsgraad van 50plussers verhogen, dragen bij tot een betere benutting van het arbeidspotentieel, tot een hogere welvaartscreatie en economische groei, wat bezwaarlijk kan beschouwd worden als een achteruitgang op sociaal gebied.

Er kan op dit vlak aangegeven worden dat indien men toch van mening zou zijn dat deze maatregel een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zou inhouden - deze vermindering gerechtvaardigd wordt door zeer sterke overwegingen verband houdend met het algemeen belang.

Allereerst is het zo dat het voorliggend besluit louter ingrijpt op de pensioenberekening van betrokkene zodra het totale volume aan gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage op de volledige beroepsloopbaan voor de werknemer een bepaald percentage overschrijdt en dat deze regel (zelfs met het uiteindelijke percentage van 20%) slechts toegepast zal worden op de gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage die dit (hoge) percentage overschrijden. Bovendien zijn slechts een beperkt aantal gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage geplaatst en zijn veel uitzonderingen en overgangsmaatregelen voorzien.

Daarnaast dient benadrukt te worden dat de maatregelen in voorliggend besluit deel uitmaken van een globale en coherente hervorming die onder meer als doel heeft om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen en het herstel van het begrotingstraject van de Belgische Staat met het oog op het behoud en herstel van het pensioen als intergenerationeel sociaal contract mogelijk te maken, en ook als doel heeft om de band tussen het pensioen en de effectieve arbeidsprestaties te versterken en de effectieve arbeidsprestaties bij de berekening van het pensioen meer te waarderen. Tenslotte draagt de maatregel ook bij tot een verdere harmonisering met het pensioenstelsel van de ambtenaren waar de aanneembaarheid van eindeloopbaanregelingen of verloven voorafgaand aan pensionering al decennialang beperkt wordt tot 20% voor de pensioenberekening.

Deze doelstellingen zijn legitiem en dienen het algemeen belang en worden zo ook uiteengezet in de memorie van toelichting.

Het niet in aanmerking nemen van bepaalde inactiviteitsperioden boven een bepaald percentage op de volledige beroepsloopbaan, is één van de instrumenten die het mogelijk maken deze doelstellingen te bereiken. De overheid moet haar beleid immers kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Zo komt het de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog het versterken van de duurzaamheid en betaalbaarheid van de rust- en overlevingspensioenen. Hierbij maakt de wetgever gebruik van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij op sociaaleconomisch gebied beschikt om te bepalen welke redelijk verantwoorde maatregelen moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

Bij de invoering van deze maatregel werd bovendien voorzien in de nodige uitzonderingen, sociale correcties en overgangsmaatregelen. Deze zijn bedoeld om de bestaande rechten te garanderen en bepaalde kwetsbare groepen te ontzien. Zo zal het beperkingspercentage niet van toepassing zijn op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregeling van de werknemers. Dit betekent dat de maatregel geen impact heeft op de gerechtigden met een minimumpensioen, wat een kwetsbare groep is. Bovendien zullen bij overschrijding van het beperkingspercentage enkel de gelijkgestelde dagen onder toepassing van het beperkingspercentage met de minst voordelige pensioenopbrengst verwijderd worden uit de pensioenberekening wat de impact op de pensioenberekening verder verzacht. Er werd overigens voor bepaalde perioden ook rekening gehouden met het sociaal overleg (zie met name de uitzondering voorzien voor perioden van inactiviteit van de deeltijdse werknemer die geniet van het bij de werkloosheidsreglementering voorziene statuut 'deeltijdse werknemer met behoud van rechten (met of zonder inkomensgarantie-uitkering)')."

De memorie van toelichting en de door de gemachtigde gegeven uitleg verschaffen duidelijkheid over het nagestreefde legitieme doel en over de corrigerende elementen die met de maatregel gepaard gaan. Die verantwoording biedt evenwel weinig inzicht over de concrete impact ervan op pensioenrechten van de betrokken rechthebbenden. Mede in het licht hiervan is het voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk om die verantwoording op sluitende wijze op haar deugdelijkheid in het licht van artikel 23 van de Grondwet te beoordelen, aangezien zij geen kennis heeft van alle feiten en elementen die in dat verband relevant kunnen zijn.⁵ Dat is des te meer zo aangezien, zoals hiervoor opgemerkt, ten aanzien van de betrokken rechthebbenden recent reeds andere maatregelen werden genomen die een impact hebben op hun recht op sociale zekerheid,⁶ met inbegrip van de regeling van de thans geviseerde gelijkgestelde perioden, zoals de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd. De vraag rijst overigens of de maatregel ten aanzien van personen voor wie de loopbaan reeds gelijkgestelde perioden uit het verleden bevat pertinent is in het licht van de doelstelling van de versterking van de band tussen het pensioen en effectieve arbeidsprestaties.⁷

⁵ Uit de toelichting verschaft aan de inspecteur van Financiën blijkt bijvoorbeeld dat de stellers van het voorontwerp de concrete impact van de maatregel inschatten op gemiddeld 200 tot 220 euro bruto per persoon per maand.

⁶ Zie opmerking 3.

⁷ Zie ook opmerking 6.

Het verdient aanbeveling de in de memorie van toelichting gegeven verantwoording aan te vullen met voldoende concrete en precieze gegevens, die toelaten om te beoordelen of de maatregelen voor bepaalde groepen een aanzienlijke achteruitgang kunnen inhouden en of de wetgever, bij het nastreven van het legitieme doel, voldoende rekening heeft gehouden met de redelijkheid van de ontworpen maatregel.

5.1. Het voorontwerp bevat verschillende bepalingen waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van gepensioneerden op grond van onder meer de aard van de gelijkgestelde activiteit, het ogenblik waarop de betrokkenen werden geboren en het ogenblik waarop het pensioen ingaat. Een dergelijk verschil in behandeling dient telkens verantwoord te kunnen worden in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals die zijn vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5.2. De stellers van het voorontwerp zullen erover moeten waken dat voor elk van de ingevoerde verschillende behandeling van categorieën van gepensioneerden een afdoende verantwoording voorhanden is. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde in aanvulling van de memorie van toelichting het volgende:

“De keuze om een inactiviteitsperiode al dan niet mee te tellen voor het beperkingspercentage berust op de reden waarom betrokkene gedurende deze periode(n) niet werkte.

Het doel van de wetgever is hierbij om te vermijden dat personen die hun loopbaan hebben onderbroken vanwege een maatschappelijk verantwoord motief, zoals onder meer voor perioden van ziekte en invaliditeit, voor perioden van moederschapsbescherming en voor diverse zorgverloven, benadeeld zouden worden door de invoering van het beperkingspercentage en dat het beperkingspercentage louter toegepast zal worden op perioden waarop dit (gelet op de beweegreden voor de onderbreking) als verantwoord beschouwd mag worden, zijnde met name perioden van volledige werkloosheid, brugpensioen, SWT en de niet-gewerkte periodes van landingsbanen. Een dergelijk criterium is objectief en pertinent in het licht van de nagestreefde doelstellingen en brengt geen onevenredige gevolgen teweeg.

De keuze van deze perioden is dus gebaseerd op een beleidsafweging, waarbij door de wetgever – gebruikmakend van de ruime beoordelingsvrijheid waarover hij beschikt in sociaaleconomische aangelegenheden - rekening werd gehouden met de hierboven aangehaalde legitieme doelstelling.

Er zijn bovendien de nodige overgangsmaatregelen en uitzonderingen voorzien op het beperkingspercentage.

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

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

Ook de perioden van tewerkstelling als tewerkgestelde werkloze zullen onder een uitzondering vallen.

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

Voor de hierboven vermelde uitzonderingen voor occasionele perioden van werkloosheid van havenarbeiders, erkende zeevissers, vislossers en -sorteerders en kunstwerkers alsook voor de perioden van tijdelijke werkloosheid en perioden van tewerkgestelde werklozen moet benadrukt worden dat ook voor andere onderdelen van de bredere pensioenhervorming waar nodig een afwijkende behandeling voorzien zal worden en dat op deze wijze een coherente en billijke werkwijze ten aanzien van deze personen gegarandeerd wordt over de verschillende luiken van de bredere pensioenhervorming heen.

Bovenop deze uitzonderingen voor de bovenstaande categorieën (die dus ook terugkomen in andere luiken van de lopende pensioenhervorming) werd bovendien – op vraag van de sociale partners – specifiek voor het beperkingspercentage voorzien in een bijkomende uitzondering voor perioden van inactiviteit van de deeltijdse werknemer die geniet van het bij de werkloosheidsreglementering voorziene statuut ‘deeltijdse werknemer met behoud van rechten (met of zonder inkomensgarantie-uitkering).

Het beperkingspercentage wordt ook – net zoals andere maatregelen uit de bredere pensioenhervorming – geleidelijk ingevoerd en dit via een aan geboortecohorte gebonden percentage, waardoor rekening wordt gehouden met de opgebouwde verwachtingen van oudere cohorten en tegelijk een duidelijk en voorspelbaar kader wordt gecreëerd voor jongere cohortes.

Tot slot zal het beperkingspercentage niet van toepassing zijn op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregeling van de werknemers.”

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

Daarbij is in ieder geval rekening te houden met het volgende.

6.1. Luidens de memorie van toelichting realiseert het voorontwerp een harmonisering tussen de verschillende pensioenregelingen, aangezien een systeem waarbij bepaalde niet-gewerkte perioden slechts ten belope van een percentage in aanmerking komen voor de berekening van het pensioen reeds bestaat in de regeling van de ambtenaren. In een beperkingspercentage in de regeling van de zelfstandigen wordt daarentegen niet voorzien, naar verluidt aangezien de weinige gelijkgestelde perioden in een loopbaan als zelfstandige niet als tegenhanger van de gelijkgestelde perioden voor werknemers mogen worden beschouwd.

Door deze hervorming worden bijgevolg categorieën van personen die tot nu toe werden beschouwd als zich bevindend in wezenlijk verschillende situaties, hetgeen de invoering en handhaving van verschillen in de berekening van hun pensioenen rechtvaardigde, voortaan identiek behandeld. Hoewel de wetgever in sociaal-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 een specifieke regeling die tot nu toe gerechtvaardigd was omdat de gelijkgestelde perioden samenhangen met het werknemersstatuut, redelijk kunnen verantwoorden ten aanzien van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel,⁸ terwijl de harmonisatiedoelstelling op zichzelf niet volstaat als rechtvaardiging van de identieke behandeling die vandaag beoogd wordt.

De evenredigheid van de ontworpen regeling voor de betreffende categorieën van rechthebbenden valt niet te verantwoorden door in de memorie van toelichting louter te verwijzen naar het feit dat “een systeem, waarbij bepaalde niet-gewerkte perioden slechts ten belope van een bepaald percentage in aanmerking genomen worden voor de berekening van het pensioenbedrag, nu reeds bestaat in de pensioenregeling van de ambtenaren”, 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.

Wat het nagestreefde doel inzake harmonisatie betreft, moeten de stellers van het voorontwerp bijgevolg de evenredigheid van de regeling kunnen staven, en daarvoor is meer nodig dan een algemene verantwoording op grond van een harmonisatiedoelstelling.

6.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermog 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

⁸ 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 dat geleid heeft tot de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’ (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1952/13); adv.RvS 50.743/3 van 20 december 2011 over een amendement op een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie (I)’ (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1953/7).

waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat⁹ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.¹⁰ 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.¹¹

Het ontworpen artikel 7ter, § 1, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 (artikel 4 van het voorontwerp) verbindt het maximale percentage aan gelijkgestelde dagen dat voor de berekening van het pensioen in aanmerking kan worden genomen aan het geboortjaar van de werknemer of de overleden echtgenoot. Voor wie geboren is in de periode van 1961 tot 1964 gaat het om 40 %, waarna dat maximum per kalenderjaar telkens met 5 % daalt. Voor wie geboren is in 1968 of nadien geldt een maximum van 20 %. In de memorie van toelichting wordt aangevoerd dat daarmee rekening wordt gehouden met de opgebouwde verwachtingen van oudere generaties en tegelijk een duidelijk en voorspelbaar kader wordt gecreëerd voor jongere generaties. De keuze voor de percentages en geboortecohortes verantwoordde de gemachtigde verder als volgt:

“Het federale regeerakkoord 2025-2029 van 31 januari 2025 stelt in het luik Pensioenen:

‘Vandaag is zowat 1/3e van de pensioenrechten gebaseerd op niet-gewerkte periodes wat de werknemers betreft. Deze gelijkstelling behouden we enkel waar dit maatschappelijk verantwoord is, zoals voor periodes van ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof en voor de diverse zorgverloven, maar bouwen we af voor periodes van bv. Brugpensioen (SWT), langdurige werkloosheid en landingsbanen.’

Deze stelling wordt onderbouwd door recente cijfers die werden aangeleverd door de Federale Pensioendienst en die worden weergegeven in onderstaande tabel. Voor rustpensioenen die in 2023 voor het eerst werden toegekend, waren de gelijkgestelde periodes volgens type gelijkstelling verdeeld zoals in onderstaande tabel. Het gemiddelde aandeel van gelijkgestelde periodes, onafhankelijk van gender of type gelijkstelling, bedraagt 30%.

Gender	Aantal personen	SWT- (pseudo) brugpensioen	Ziekte - invaliditeit	Werkloosheid	Loopbaanonderbreking
Mannen	29.828	16%	36%	30%	18%
Vrouwen	28.387	8%	47%	26%	18%
Totaal	58.215	12%	42%	28%	18%

⁹ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

¹⁰ Zie onder meer: 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.

¹¹ Zie onder meer: 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.

Het aandeel gelijkgestelde periodes van de loopbaan dat voortkomt uit periodes van SWT, werkloosheid, landingsbanen, die onder het beperkingspercentage vallen, is beduidend hoger bij mannen dan bij vrouwen.

Het zijn enkel de gelijkgestelde dagen die onder het beperkingspercentage vallen die in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het beperkingspercentage. Als we kijken naar het aandeel van de gelijkgestelde periodes over de ganse loopbaan dat betrekking heeft op de periodes van SWT, werkloosheid of landingsbanen, die onder het beperkingspercentage vallen, stellen we vast dat dat aandeel slechts 40% uitmaakt van alle gelijkgestelde periodes. Het aandeel gelijkgestelde periodes uit SWT, werkloosheid, landingsbanen over de ganse loopbaan bedraagt dus gemiddeld 12% (40% van 30%). De toepassing van een beperkingspercentage van maximaal 40% bij de inwerkingtreding van de maatregel op personen geboren tussen 1961 en 1964 ligt dus ruimschoots boven het gemiddeld percentage van 12%.

Bij wijze van overgangsmaatregel en om de geleidelijke inwerkingtreding te verzekeren, is ervoor gekozen om voor de cohorten die het dichtst bij hun pensioen staan een hogere toegelaten grens te hanteren van 40%. Vanuit het principe van rechtszekerheid en gelijkheid wordt één uniforme grens voor mannen en vrouwen gebruikt. Deze grens wordt vervolgens stelselmatig afgebouwd in jaarlijkse stappen van 5 procentpunten tot 20%, aansluitend bij het huidige toegelaten niveau in het ambtenarenstelsel. Bij ambtenaren worden, sinds 1986, periodes van halftijdse vervroegde uittrede en verloven voorafgaand aan pensionering voor de berekening van het rustpensioen slechts in aanmerking genomen ten belope van een maximum percentage van 20% van de aanneembare duur van de diensten voor de berekening van het pensioen (artikel 3 Koninklijk Besluit nr.442 van 14 augustus 1986).

Wat betreft de geboortecohortes werd in het regeerakkoord voor verschillende maatregelen – zoals de bonus-malus en de verlenging van de referteperiode – oorspronkelijk uitgegaan van een inwerkingtreding per kalenderjaar. Tijdens het beleidsproces is duidelijk geworden, in overleg met de Federale Pensioendienst, dat een dergelijke aanpak kan leiden tot ongewenste effecten en ongelijkheden. Daarom werd beslist om de transitieperiode voor deze maatregelen te koppelen aan het geboortjaar, wat een objectief en exogeen criterium vormt. Dezelfde logica wordt toegepast op voorliggend voorontwerp.

Bij een koppeling aan het geboortjaar moet worden vastgesteld welke leeftijd als kantelleeftijd geldt voor alle burgers, omdat niet iedereen op exact dezelfde leeftijd met pensioen gaat. In het voorliggende voorontwerp is hiervoor aangesloten bij de wettelijke pensioenleeftijd van 66/67 jaar vanaf 2027. Het eerste betrokken geboortjaar, 1961, bereikt in 2027 de wettelijke pensioenleeftijd van 66 jaar, het jaar waarin de maatregel in werking treedt.”

Hoewel het maximale percentage hoger is voor werknemers die dicht bij de wettelijke pensioenleeftijd staan, is het niet duidelijk in welk opzicht de maatregel geen afbreuk zou doen aan het gewettigd vertrouwen van – bij wijze van voorbeeld – een werknemer geboren in 1968 die gedurende aanzienlijke delen van zijn loopbaan werkloos is geweest en wiens pensioen voortaan berekend wordt met inbegrip van een maximaal percentage aan gelijkgestelde dagen.¹²

¹² Uit het ontworpen artikel 7ter van het koninklijk besluit van 23 december 1996 (artikel 4 van het voorontwerp) volgt overigens dat het voor een werknemer moeilijk zal zijn om in te schatten in hoeverre gelijkgestelde perioden die binnen het toepassingsgebied van dit artikel vallen, zullen meetellen voor het pensioen. Dat lijkt pas op het einde van de loopbaan duidelijk te worden.

Hetzelfde geldt in geval van een overlevingspensioen of overgangsuitkering voor de langstlevende echtgenoot.

De stellers van het voorontwerp moeten bijgevolg een objectieve en redelijke verantwoording geven voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de ontstentenis van een overgangsregeling bij de invoering van het beperkingspercentage.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

7. In het ontworpen artikel 7ter, § 3, eerste lid, 1°, b), van het koninklijk besluit van 23 december 1996 wordt het best geschreven “van 1 april 2014 tot 30 september 2022” in plaats van “tussen 1 april 2014 en 30 september 2022”.

8. Het ontworpen artikel 7ter, § 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 bepaalt dat de Koning “elke noodzakelijke formele wijziging aan de omschrijving van de in deze paragraaf bedoelde dagen” kan doen. Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegde wetgever niet verplicht om alle essentiële elementen van de daarin opgenomen rechten te regelen,¹³ volgt uit de adviespraktijk van de Raad van State niettemin dat hij van oordeel is dat de verplichting voor de wetgever om het onderwerp te bepalen van een delegatie in een dergelijke aangelegenheid impliceert dat hij de delegatie behoort af te bakenen door de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de bedoelde rechten zelf in voldoende mate te regelen.¹⁴

Ter wille van de rechtszekerheid en binnen die grenzen moet dus worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met “elke noodzakelijke formele wijziging”.

*

¹³ GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.5.4; GwH 27 juni 2019, nr. 105/2019, B.6; GwH 24 oktober 2019, nr. 148/2019, B.31; GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1.

¹⁴ Zie adv.RvS 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-813/1).

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a principalement pour objet de limiter à un pourcentage maximum de la carrière certaines périodes d'inactivité qui sont assimilées à des périodes d'occupation et qui procurent des droits à la pension dans le régime des travailleurs salariés. À cet effet, 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' est modifié.

Le pourcentage dépend de l'année de naissance du travailleur salarié concerné ou du conjoint décédé. L'avant-projet règle les modalités de détermination de la carrière sur la base de laquelle le nombre de jours à prendre en considération peut être calculé. Les périodes assimilées visées sont précisées par référence à l'article 34, § 1^{er}, A et O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' (à savoir les périodes de chômage, pour lesquelles il est certes prévu quelques exceptions, mais en ce compris la prépension et le chômage avec complément d'entreprise, ainsi que certaines périodes de réduction des prestations de travail et d'interruption de carrière). L'avant-projet précise comment ces jours sont pris en considération, comment le nombre maximum de jours assimilés doit être fixé et quels jours, le cas échéant, sont exclus du calcul. Le pourcentage de limitation ne s'applique pas lors de l'examen dans le cadre de l'ouverture du droit minimum, mais bien à la rémunération à déterminer à cet égard par année de carrière et au montant maximum de la pension (articles 4 et 5 de l'avant-projet).

L'avant-projet contient des dispositions modificatives empêchant que la limitation entraîne une augmentation du montant de la pension dans le régime des travailleurs indépendants et que la limitation s'applique à l'ouverture du droit à la pension minimum garantie et au calcul de celle-ci (articles 6 à 8).

Le dispositif en projet s'applique aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2027, à l'exception des pensions de survie calculées sur la base de pensions de retraite qui ont pris cours effectivement et pour la première fois au plus tard le 1^{er} décembre 2026 (article 9). La loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027 (article 10).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'avant-projet constitue un élément d'un ensemble plus vaste de mesures adoptées ou annoncées en matière de réforme des pensions. Des réformes déjà mises en œuvre en matière de réglementation du chômage présentent également un lien avec le dispositif en projet². Dans le cadre de la présente demande d'avis, la section de législation n'est pas en mesure d'examiner ni d'apprécier les réformes envisagées dans leur ensemble. Elle ne peut s'exprimer que sur les mesures contenues dans l'avant-projet. Il n'en demeure pas moins que pour apprécier si les mesures sont admissibles à la lumière des normes supérieures, et notamment de l'obligation de *standstill* inscrite à l'article 23 de la Constitution, il faut en principe tenir compte de l'ensemble des éléments qui constituent la réforme des pensions.

4.1. Selon l'article 23, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et à cette fin, la loi, le décret ou l'ordonnance garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale (article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution), dont la réglementation du droit à une pension constitue un aspect important³.

Cette disposition de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable. Cette obligation de *standstill* ne peut cependant pas s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré⁴.

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

« Personen in SWT zijn, net zoals onvrijwillig werklozen, in regel onderworpen aan de verplichting van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt tot de wettelijke pensioenleeftijd. Dit betekent dat ze ingeschreven zijn als werkzoekende, een passende job of opleiding aanvaarden en actief meewerken aan begeleiding die de gewestelijke dienst (VDAB,

² Comparer avec l'avis C.E. 78.582/16 du 31 décembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 janvier 2026 'modifiant les articles 24bis et 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'. En application de cet arrêté, certaines périodes d'inactivité assimilées ne sont plus prises en compte pour le calcul de la pension qu'à concurrence d'un salaire fictif limité. Voir plus loin l'avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, observation 3.2.4, qui relève que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage a des effets sur la constitution des droits à la pension (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 909/1), et l'avis C.E. 78.663/VR du 13 février 2026 sur un avant-projet de loi 'portant la réforme des pensions' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 1405/1).

³ C.C., 13 octobre 2016, n° 129/2016, B.21 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 97/2017, B.12.

⁴ Par exemple, C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.3 et B.5.5.

Actiris, FOREM, Arbeitsamt) aanbiedt. Oudere werklozen zijn uiteraard ook, sinds de uitbreiding van de systematische activering, beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het verhogen van de werkzaamheidsgraad via een sterkere activering van werklozen en personen in SWT is een expliciete doelstelling van de regering en de maatregel die voorligt draagt daartoe bij. Internationale instellingen, zoals de OESO, het IMF en de EC wijzen België overigens al jaren op de bijzonder lage vervroegde uittredeleeftijd die onder andere veroorzaakt wordt door vervroegde uittrederegelingen en de gelijkstelling van periodes in een eindeloopbaan voor de pensioenberekening. Die bijzonder lage uittredeleeftijd in België legt zo een hypotheek op het niveau van sociale bescherming voor toekomstige generaties. Maatregelen die de werkzaamheidsgraad van 50plussers verhogen, dragen bij tot een betere benutting van het arbeidspotentieel, tot een hogere welvaartscreatie en economische groei, wat bezwaarlijk kan beschouwd worden als een achteruitgang op sociaal gebied.

Er kan op dit vlak aangegeven worden dat indien men toch van mening zou zijn dat deze maatregel een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau zou inhouden - deze vermindering gerechtvaardigd wordt door zeer sterke overwegingen verband houdend met het algemeen belang.

Allereerst is het zo dat het voorliggend besluit louter ingrijpt op de pensioenberekening van betrokkene zodra het totale volume aan gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage op de volledige beroepsloopbaan voor de werknemer een bepaald percentage overschrijdt en dat deze regel (zelfs met het uiteindelijke percentage van 20%) slechts toegepast zal worden op de gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage die dit (hoge) percentage overschrijden. Bovendien zijn slechts een beperkt aantal gelijkgestelde perioden onder toepassing van het beperkingspercentage geplaatst en zijn veel uitzonderingen en overgangsmaatregelen voorzien.

Daarnaast dient benadrukt te worden dat de maatregelen in voorliggend besluit deel uitmaken van een globale en coherente hervorming die onder meer als doel heeft om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen en het herstel van het begrotingstraject van de Belgische Staat met het oog op het behoud en herstel van het pensioen als intergenerationeel sociaal contract mogelijk te maken, en ook als doel heeft om de band tussen het pensioen en de effectieve arbeidsprestaties te versterken en de effectieve arbeidsprestaties bij de berekening van het pensioen meer te waarderen. Tenslotte draagt de maatregel ook bij tot een verdere harmonisering met het pensioenstelsel van de ambtenaren waar de aanneembaarheid van eindeloopbaanregelingen of verloven voorafgaand aan pensionering al decennialang beperkt wordt tot 20% voor de pensioenberekening.

Deze doelstellingen zijn legitiem en dienen het algemeen belang en worden zo ook uiteengezet in de memorie van toelichting.

Het niet in aanmerking nemen van bepaalde inactiviteitsperiodes boven een bepaald percentage op de volledige beroepsloopbaan, is één van de instrumenten die het mogelijk maken deze doelstellingen te bereiken. De overheid moet haar beleid immers kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Zo komt het de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog het versterken van de duurzaamheid en betaalbaarheid van de rust- en overlevingspensioenen. Hierbij maakt de wetgever gebruik van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij op sociaaleconomisch gebied beschikt om te bepalen welke redelijk verantwoorde maatregelen moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

Bij de invoering van deze maatregel werd bovendien voorzien in de nodige uitzonderingen, sociale correcties en overgangsmaatregelen. Deze zijn bedoeld om de

bestaande rechten te garanderen en bepaalde kwetsbare groepen te ontzien. Zo zal het beperkingspercentage niet van toepassing zijn op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregeling van de werknemers. Dit betekent dat de maatregel geen impact heeft op de gerechtigden met een minimumpensioen, wat een kwetsbare groep is. Bovendien zullen bij overschrijding van het beperkingspercentage enkel de gelijkgestelde dagen onder toepassing van het beperkingspercentage met de minst voordelige pensioenopbrengst verwijderd worden uit de pensioenberekening wat de impact op de pensioenberekening verder verzacht. Er werd overigens voor bepaalde perioden ook rekening gehouden met het sociaal overleg (zie met name de uitzondering voorzien voor perioden van inactiviteit van de deeltijdse werknemer die geniet van het bij de werkloosheidsreglementering voorziene statuut 'deeltijdse werknemer met behoud van rechten (met of zonder inkomensgarantie-uitkering)' »).

L'exposé des motifs et les explications fournies par le délégué apportent des éclaircissements sur l'objectif légitime poursuivi et sur les éléments correcteurs dont la mesure est assortie. Cette justification ne permet cependant pas de cerner l'incidence concrète de la mesure sur les droits à la pension des bénéficiaires concernés. Eu égard notamment à ce qui précède, il n'est pas possible pour la section de législation d'apprécier d'une manière concluante, à la lumière de l'article 23 de la Constitution, la validité de cette justification, dès lors qu'elle n'a pas connaissance de tous les faits et éléments pouvant être pertinents à cet effet ⁵. C'est d'autant plus vrai que, comme il a été observé ci-dessus, d'autres mesures ont déjà été prises récemment à l'égard des bénéficiaires concernés, qui ont une incidence sur leur droit à la sécurité sociale ⁶, en ce compris le régime des périodes assimilées actuellement visées, comme la limitation de l'allocation de chômage dans le temps. La question se pose d'ailleurs de savoir si, à la lumière de l'objectif du renforcement du lien entre la pension et les prestations de travail effectives, la mesure est pertinente à l'égard des personnes dont la carrière contient déjà des périodes assimilées du passé ⁷.

Il est recommandé de compléter la justification donnée dans l'exposé des motifs par des éléments suffisamment concrets et précis permettant d'apprécier si les mesures peuvent impliquer un recul significatif pour certains groupes et si, dans la poursuite de l'objectif légitime, le législateur a tenu compte à suffisance du caractère raisonnable de la mesure en projet.

5.1. L'avant-projet comporte diverses dispositions qui opèrent une distinction entre des catégories de pensionnés sur la base notamment de la nature de l'activité assimilée, du moment où les personnes concernées sont nées et du moment où la pension prend cours. Une telle différence de traitement doit chaque fois pouvoir se justifier à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi

⁵ Il ressort par exemple des explications fournies à l'inspecteur des Finances que les auteurs de l'avant-projet évaluent l'incidence concrète de la mesure à un montant de 200 à 220 euros bruts en moyenne par personne et par mois.

⁶ Voir l'observation 3.

⁷ Voir aussi l'observation 6.

que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

5.2. Les auteurs de l'avant-projet veilleront à ce que l'instauration de chaque différence de traitement de catégories de pensionnés puisse être adéquatement justifiée. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré, en complément de l'exposé des motifs, ce qui suit :

« De keuze om een inactiviteitsperiode al dan niet mee te tellen voor het beperkingspercentage berust op de reden waarom betrokkene gedurende deze periode(n) niet werkte.

Het doel van de wetgever is hierbij om te vermijden dat personen die hun loopbaan hebben onderbroken vanwege een maatschappelijk verantwoord motief, zoals onder meer voor perioden van ziekte en invaliditeit, voor perioden van moederschapsbescherming en voor diverse zorgverloven, benadeeld zouden worden door de invoering van het beperkingspercentage en dat het beperkingspercentage louter toegepast zal worden op perioden waarop dit (gelet op de beweegreden voor de onderbreking) als verantwoord beschouwd mag worden, zijnde met name perioden van volledige werkloosheid, brugpensioen, SWT en de niet-gewerkte periodes van landingsbanen. Een dergelijk criterium is objectief en pertinent in het licht van de nagestreefde doelstellingen en brengt geen onevenredige gevolgen teweeg.

De keuze van deze perioden is dus gebaseerd op een beleidsafweging, waarbij door de wetgever – gebruikmakend van de ruime beoordelingsvrijheid waarover hij beschikt in sociaaleconomische aangelegenheden - rekening werd gehouden met de hierboven aangehaalde legitieme doelstelling.

Er zijn bovendien de nodige overgangsmaatregelen en uitzonderingen voorzien op het beperkingspercentage.

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

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

Ook de perioden van tewerkstelling als tewerkgestelde werkloze zullen onder een uitzondering vallen.

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

Voor de hierboven vermelde uitzonderingen voor occasionele perioden van werkloosheid van havenarbeiders, erkende zeevissers, vislossers en -sorteerders en kunstwerkers alsook voor de perioden van tijdelijke werkloosheid en perioden van

tewerkgestelde werklozen moet benadrukt worden dat ook voor andere onderdelen van de bredere pensioenhervorming waar nodig een afwijkende behandeling voorzien zal worden en dat op deze wijze een coherente en billijke werkwijze ten aanzien van deze personen gegarandeerd wordt over de verschillende luiken van de bredere pensioenhervorming heen.

Bovenop deze uitzonderingen voor de bovenstaande categorieën (die dus ook terugkomen in andere luiken van de lopende pensioenhervorming) werd bovendien – op vraag van de sociale partners – specifiek voor het beperkingspercentage voorzien in een bijkomende uitzondering voor perioden van inactiviteit van de deeltijdse werknemer die geniet van het bij de werkloosheidsreglementering voorziene statuut ‘deeltijdse werknemer met behoud van rechten (met of zonder inkomensgarantie-uitkering).

Het beperkingspercentage wordt ook – net zoals andere maatregelen uit de bredere pensioenhervorming – geleidelijk ingevoerd en dit via een aan geboortecohorte gebonden percentage, waardoor rekening wordt gehouden met de opgebouwde verwachtingen van oudere cohorten en tegelijk een duidelijk en voorspelbaar kader wordt gecreëerd voor jongere cohortes.

Tot slot zal het beperkingspercentage niet van toepassing zijn op het gewaarborgd minimumpensioen in de pensioenregeling van de werknemers ».

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

À cet égard, il faut en tout état de cause tenir compte de ce qui suit.

6.1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet réalise une harmonisation entre les différents régimes de pension, étant donné qu'un système, dans lequel certaines périodes non travaillées ne sont prises en compte qu'à concurrence d'un certain pourcentage pour le calcul du montant de la pension, existe déjà dans le régime de pension des fonctionnaires. En revanche, il n'est pas prévu de pourcentage de limitation dans le régime de pension des travailleurs indépendants, dès lors, semble-t-il, que les rares périodes assimilées dans une carrière de travailleur indépendant ne peuvent pas être considérées comme l'équivalent des périodes assimilées pour les travailleurs salariés.

Par conséquent, cette réforme aboutit 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. 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, il faut pouvoir justifier raisonnablement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination ⁸ la suppression d'un régime spécifique qui,

⁸ 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

jusqu'ici, était justifié au motif que les périodes assimilées étaient liées au statut de travailleur salarié, sans que l'objectif d'harmonisation suffise à lui seul pour justifier le traitement identique envisagé aujourd'hui.

La seule référence dans l'exposé des motifs au fait qu'« un système, dans lequel certaines périodes non travaillées ne sont prises en compte qu'à concurrence d'un certain pourcentage pour le calcul du montant de la pension, existe déjà dans le régime de pension des fonctionnaires », 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 du régime en projet pour les catégories de bénéficiaires concernées.

En ce qui concerne l'objectif d'harmonisation poursuivi, les auteurs de l'avant-projet devront par conséquent être en mesure d'étayer la proportionnalité du régime davantage que par une justification générale fondée sur un objectif d'harmonisation.

6.2. 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 ⁹ ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime ¹⁰. 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 ¹¹.

L'article 7ter, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 (article 4 de l'avant-projet) lie le pourcentage maximum de jours assimilés qui peut être pris en considération pour le calcul de la pension à l'année de naissance du travailleur salarié ou du conjoint décédé. Pour les personnes nées dans la période de 1961 à 1964, ce pourcentage est de 40%, ensuite ce maximum diminue chaque fois de 5% par année civile. Pour les personnes nées en 1968 ou après, le pourcentage maximum est de 20%. L'exposé des motifs soutient qu'il est ainsi tenu compte des attentes acquises des générations plus âgées tout en créant un cadre clair et prévisible pour les plus jeunes générations. Le délégué a justifié le choix des pourcentages et des cohortes de naissance comme suit :

d'égalité, être traitées d'une manière identique ou analogue ». Voir notamment l'avis C.E. 50.742/1/2 du 20 décembre 2011 sur des amendements à un avant-projet devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 1952/13) ; l'avis C.E. 50.743/3 du 20 décembre 2011 sur un amendement à un avant-projet devenu la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses en matière de justice (I)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 1953/7).

⁹ C.C., 26 avril 2007, n° 71/2007, B.7.3.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

« Het federale regeerakkoord 2025-2029 van 31 januari 2025 stelt in het luik Pensioenen:

‘Vandaag is zowat 1/3e van de pensioenrechten gebaseerd op niet-gewerkte periodes wat de werknemers betreft. Deze gelijkstelling behouden we enkel waar dit maatschappelijk verantwoord is, zoals voor periodes van ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof en voor de diverse zorgverloven, maar bouwen we af voor periodes van bv. Brugpensioen (SWT), langdurige werkloosheid en landingsbanen.’

Deze stelling wordt onderbouwd door recente cijfers die werden aangeleverd door de Federale Pensioendienst en die worden weergegeven in onderstaande tabel. Voor rustpensioenen die in 2023 voor het eerst werden toegekend, waren de gelijkgestelde periodes volgens type gelijkstelling verdeeld zoals in onderstaande tabel. Het gemiddelde aandeel van gelijkgestelde periodes, onafhankelijk van gender of type gelijkstelling, bedraagt 30%.

Gender	Aantal personen	SWT- (pseudo) brugpensioen	Ziekte - invaliditeit	Werkloosheid	Loopbaanonderbreking
Mannen	29 828	16%	36%	30%	18%
Vrouwen	28 387	8%	47%	26%	18%
Totaal	58 215	12%	42%	28%	18%

Het aandeel gelijkgestelde periodes van de loopbaan dat voortkomt uit periodes van SWT, werkloosheid, landingsbanen, die onder het beperkingspercentage vallen, is beduidend hoger bij mannen dan bij vrouwen.

Het zijn enkel de gelijkgestelde dagen die onder het beperkingspercentage vallen die in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het beperkingspercentage. Als we kijken naar het aandeel van de gelijkgestelde periodes over de ganse loopbaan dat betrekking heeft op de periodes van SWT, werkloosheid of landingsbanen, die onder het beperkingspercentage vallen, stellen we vast dat dat aandeel slechts 40% uitmaakt van alle gelijkgestelde periodes. Het aandeel gelijkgestelde periodes uit SWT, werkloosheid, landingsbanen over de ganse loopbaan bedraagt dus gemiddeld 12% (40% van 30%). De toepassing van een beperkingspercentage van maximaal 40% bij de inwerkingtreding van de maatregel op personen geboren tussen 1961 en 1964 ligt dus ruimschoots boven het gemiddeld percentage van 12%.

Bij wijze van overgangsmaatregel en om de geleidelijke inwerkingtreding te verzekeren, is ervoor gekozen om voor de cohorten die het dichtst bij hun pensioen staan een hogere toegelaten grens te hanteren van 40%. Vanuit het principe van rechtszekerheid en gelijkheid wordt één uniforme grens voor mannen en vrouwen gebruikt. Deze grens wordt vervolgens stelselmatig afgebouwd in jaarlijkse stappen van 5 procentpunten tot 20%, aansluitend bij het huidige toegelaten niveau in het ambtenarenstelsel. Bij ambtenaren worden, sinds 1986, periodes van halftijdse vervroegde uittrede en verloven voorafgaand aan pensionering voor de berekening van het rustpensioen slechts in aanmerking genomen ten belope van een maximum percentage van 20% van de aanneembare duur van de diensten voor de berekening van het pensioen (artikel 3 Koninklijk Besluit nr.442 van 14 augustus 1986).

Wat betreft de geboortecohortes werd in het regeerakkoord voor verschillende maatregelen – zoals de bonus-malus en de verlenging van de referteperiode – oorspronkelijk uitgegaan van een inwerkingtreding per kalenderjaar. Tijdens het beleidsproces is duidelijk geworden, in overleg met de Federale Pensioendienst, dat een dergelijke aanpak kan leiden tot ongewenste effecten en ongelijkheden. Daarom werd beslist om de transitieperiode voor deze maatregelen te koppelen aan het geboortjaar, wat een objectief en exogeen criterium vormt. Dezelfde logica wordt toegepast op voorliggend voorontwerp.

Bij een koppeling aan het geboortjaar moet worden vastgesteld welke leeftijd als kantelleeftijd geldt voor alle burgers, omdat niet iedereen op exact dezelfde leeftijd met pensioen gaat. In het voorliggende voorontwerp is hiervoor aangesloten bij de wettelijke pensioenleeftijd van 66/67 jaar vanaf 2027. Het eerste betrokken geboortjaar, 1961, bereikt in 2027 de wettelijke pensioenleeftijd van 66 jaar, het jaar waarin de maatregel in werking treedt ».

Bien que le pourcentage maximum soit plus élevé pour les travailleurs salariés très proches de l'âge légal de la pension, on n'aperçoit pas clairement en quoi la mesure ne constituerait pas une atteinte à la confiance légitime d'un travailleur salarié – à titre illustratif – né en 1968 qui a été au chômage pendant des périodes conséquentes de sa carrière et dont la pension sera désormais calculée en tenant compte d'un pourcentage maximum de jours assimilés ¹². Il en va de même en cas de pension de survie ou d'allocation de transition pour le conjoint survivant.

Par conséquent, les auteurs de l'avant-projet doivent justifier de manière objective et raisonnable la différence de traitement qui résulte de l'absence de régime transitoire lors de l'instauration du pourcentage de limitation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

7. À l'article 7ter, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, b), en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, il serait préférable d'écrire « du 1^{er} avril 2014 au 30 septembre 2022 » au lieu de « entre le 1^{er} avril 2014 et le 30 septembre 2022 ».

8. L'article 7ter, § 3, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 dispose que le Roi peut apporter « toute modification formelle nécessaire à la description des jours visés au présent paragraphe ». Bien qu'il ressorte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23 de la Constitution n'impose pas au législateur compétent de régler tous les éléments essentiels des droits qui y sont inscrits ¹³, il résulte néanmoins de la jurisprudence du Conseil d'État qu'il estime que l'obligation pour le législateur de définir l'objet d'une délégation dans une matière

¹² Il résulte d'ailleurs de l'article 7ter, en projet, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 (article 4 de l'avant-projet) qu'il sera difficile pour un travailleur salarié d'évaluer dans quelle mesure les périodes assimilées relevant du champ d'application de cet article seront prises en compte pour la pension. Cela ne semble devenir clair qu'à la fin de la carrière.

¹³ C.C., 15 juin 2017, n° 71/2017, B.9 ; C.C., 21 juin 2018, n° 77/2018, B.5.4 ; C.C., 27 juin 2019, n° 105/2019, B.6 ; C.C., 24 octobre 2019, n° 148/2019, B.31 ; C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.9.1.

de l'espèce implique qu'il lui appartient de délimiter la délégation en réglant lui-même à suffisance la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés ¹⁴.

Dans un souci de sécurité juridique et dans ces limites, il faut donc préciser ce que l'on entend par « toute modification formelle nécessaire ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

¹⁴ Voir l'avis C.E. 63.964/4/VR du 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., 2018-19, n° A-813/1).