



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.391/4
du 22 mai 2026

advies 79.391/4
van 22 mei 2026

sur

over

Des amendements n^{os} 2 à 5 au
projet de loi 'portant la
réforme des pensions (II)'
(*Doc. parl.*, Chambre, 2025-
2026, n^o 56-1406/009)

Amendementen nrs. 2 tot 5 op
het ontwerp van wet
'houdende de
pensioenhervorming (II)'
(*Parl.St.* Kamer 2025-26,
nr. 56-1406/009)

Le 13 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur des amendements n^{os} 2 à 5 au projet de loi 'portant la réforme des pensions (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n^o 56-1406/009).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre les 21 et 22 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été présentés par Stéphane TELLIER, premier auditeur, 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 Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mai 2026.

*

Op 13 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen nrs. 2 tot 5 op het ontwerp van wet 'houdende de pensioenhervorming (II)' (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1406/009).

De amendementen zijn door de vierde kamer onderzocht op 21 en 22 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 mei 2026.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« En ce qui concerne la motivation de la demande d'urgence, je réfère aux arguments suivants :

1) Arguments budgétaires

L'entrée en vigueur en temps utile de la réforme des pensions dite «Arizona», telle que prévue dans les projets de loi I et II portant réforme des pensions (DOC 56K1405/013) (DOC 56K1406/008), constitue une condition absolument indispensable pour obtenir le versement des moyens dans le cadre du Recovery and Resilience Facility (RRF), un instrument de l'Union européenne qui met des financements à disposition des États membres en fonction de la réalisation progressive de jalons et d'objectifs prédéfinis.

Chaque jalon correspond à une réforme ou à un investissement essentiel, et sa réalisation constitue une condition obligatoire pour débloquer les paiements de l'Union européenne. À chaque demande de paiement, la Commission européenne vérifie si ces jalons ont été atteints conformément aux engagements pris. En cas de non-respect, le paiement des fonds peut être suspendu ou réduit, ce qui a des conséquences financières pour tous les bénéficiaires. En juillet 2024, la Commission européenne a estimé qu'un certain jalon n'avait pas été atteint de manière satisfaisante. En conséquence, un montant de 31.031.200 euros de la première tranche du paiement RRF est suspendu depuis le 11/09/2024.

Le SPF BOSA souligne que, dans le cadre du RRF, la Commission européenne a fixé au 31 août 2026 la date limite pour le vote des projets de loi précités. Étant donné le début du congé parlementaire d'été vers la fin juillet, cela signifie que le vote doit intervenir avant le début de ce congé en juillet 2026. Ceci est confirmé dans les lignes directrices récemment publiées pour la clôture du RRF, qui nous ont été transmises par le cabinet de la ministre du Budget : *'The RRF Regulation does not allow for actions taken after 31 August 2026 to be considered for a positive assessment. Consequently, the launch of a payment suspension procedure, as described in Article 24(6) and (8) of the RRF Regulation and intended to provide time for Member States to take the necessary measures to ensure the satisfactory fulfilment of the relevant milestone(s) or target(s) within a period of six months, is no longer relevant after that date. Hence, in case any milestone or target is assessed as not satisfactorily fulfilled after 31 August 2026, the Commission will not launch the payment suspension procedure. Instead, it will launch the reduction procedure set out in Article 24(8) of the RRF Regulation, potentially leading to a proportionate reduction of the financial contribution [...]'*

Conformément à la méthodologie utilisée par la Commission européenne pour le calcul des sanctions pouvant être appliquées dans le cadre du jalon M157, la retenue maximale s'élève à 361,288 millions d'euros. Pour déterminer la sanction, la Commission applique un coefficient en fonction de l'importance relative qu'elle accorde à la réforme, et elle attache une importance particulière à la réforme des pensions en question. Il s'agit en effet d'une réforme qui est également essentielle dans le cadre des recommandations spécifiques par pays du Semestre européen.

Dans le cadre du Semestre européen, la Belgique a soumis le 18 mars 2025 à la Commission européenne un plan budgétaire structurel à moyen terme, intégrant la réforme des pensions envisagée, y compris l'impact des économies prévues sur les dépenses de pensions sur le budget pluriannuel et le coût du vieillissement. Ce plan contient une

demande du gouvernement fédéral visant à prolonger la période d'ajustement de quatre à sept ans. Cela permet d'étaler dans le temps l'assainissement nécessaire et important des finances publiques en vue de résorber le déficit budgétaire excessif. La Commission européenne a approuvé ce plan et le Conseil européen a entériné cette recommandation, sous réserve de l'engagement formel du gouvernement fédéral que les projets de loi I et II précités, en particulier la suppression de l'accès à la pension pour inaptitude physique, soient adoptés en temps utile.

2) Insécurité juridique pour les citoyens (MyPension, traitement des dossiers) et problèmes opérationnels au sein du Service fédéral des pensions

L'absence de vote entraîne une inquiétude croissante parmi des dizaines de milliers de citoyens qui s'interrogent sur l'impact de la réforme des pensions sur leur âge de départ à la retraite le plus précoce et sur le montant de leur pension. Le site MyPension.be ne pourra être adapté qu'à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Dans l'intérêt des citoyens, un vote rapide est donc nécessaire afin de normaliser la communication d'informations.

Les centres d'appel du Service fédéral des pensions sont actuellement surchargés et ne peuvent offrir de réponses complètes tant que la nouvelle législation n'est pas adoptée. En comparant la période du 01/01/2026 au 12/05/2026 avec la même période l'année précédente, on constate :

- Téléphonie : une augmentation de 27% du nombre d'appels dans les files d'attente pour les citoyens non pensionnés ;
- Questions écrites : une augmentation de 15%.

Globalement, la surcharge du service téléphonique est de 9% par rapport à l'année précédente. Le service destiné aux citoyens non pensionnés est particulièrement sous pression, avec une augmentation de 31% des appels.

Le Service fédéral des pensions compte actuellement un peu plus de 54.000 dossiers en stock (54.424) avec une date de prise de cours en 2026/2027, contre près de 37.000 (36.681) à la même période l'année dernière, soit une hausse de 33%. Cela illustre l'ampleur de la charge de travail au sein des services de traitement des dossiers.

L'insécurité juridique est accrue par le fait que les citoyens peuvent introduire une demande de pension jusqu'à 12 mois avant la date de prise de cours.

S'agissant des dossiers en stock avec une date de prise de cours en 2027, on en dénombre 11.649, répartis comme suit :

1/01/2027	1/02/2027	1/03/2027	1/04/2027	1/05/2027	1/06/2027	1/07/2027	Total
2.906	1.878	1.387	1.073	4.286	74	45	11.649

Le Service fédéral des pensions est tenu de notifier aux citoyens une décision finale concernant la date et le montant de leur pension au plus tard quatre mois avant la prise de cours. Tout retard supplémentaire dans le vote de la loi réduira donc l'efficacité de la réforme, étant donné que, tant que la nouvelle législation n'est pas adoptée, les décisions continuent d'être prises sur la base de l'ancienne législation.

Cette situation est intenable : un vote rapide du projet de loi est indispensable afin d'éviter une insécurité juridique concernant les droits sociaux des citoyens.

3) Date d'entrée en vigueur de la suppression de la pension pour maladie

Les projets de loi prévoient que les personnes mises à la retraite pour inaptitude médicale après le 30 avril 2026 ne pourront plus prétendre à une pension pour inaptitude médicale. L'entrée en vigueur du livre 8 relatif à cette matière, qui prévoit la suppression de l'accès à cette pension, est fixée au 1^{er} juin 2026.

Les employeurs publics concernés et les services fédéraux (Medex, SFP) doivent adapter leur politique RH ainsi que le fonctionnement opérationnel des commissions médicales à ce nouveau régime et demandent à juste titre des clarifications rapides et une sécurité juridique ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

*

OBSERVATION PRÉALABLE

Les amendements proposés visent soit à modifier certaines dispositions, soit à supprimer certains livres entiers, de l'avant-projet de loi « portant réforme des pensions (II) », sur lequel la section de législation a donné le 13 février 2026 l'avis 78.660/VR.

Dans le bref délai imparti et compte tenu de la technicité de la matière, il n'a pas été possible à la section de législation d'évaluer l'ensemble des implications des amendements proposés au regard de la réforme des pensions en projet, telle qu'elle est traduite dans l'avant-projet de loi « portant la réforme des pensions (I) »¹ ainsi que dans l'avant-projet de loi « portant la réforme des pensions (II) ».

Il appartiendra dès lors au législateur, dans la suite des travaux préparatoires, de s'assurer de la cohérence des modifications proposées avec le reste des dispositions des avant-projets de loi portant la réforme des pensions, ainsi qu'avec les dispositions légales existantes.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit de ce que, dans le présent avis, aucune observation n'a été formulée sur certains amendements.

C'est sous réserve de cette observation préalable que sont formulées les observations qui suivent.

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

¹ Sur lequel la section de législation a donné le 13 février 2026 son avis 78.663/VR.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements n^{os} 1 à 4

Ces amendements n'appellent aucune observation.

Amendement n^o 5

La règle d'entrée en vigueur portée par l'amendement semble devoir se comprendre en ce sens que le livre 2 entre en vigueur le premier jour du second mois qui suit le mois pendant lequel la loi en projet est publiée au *Moniteur belge*. Outre le fait que la formulation de cette règle manque de clarté, la section de législation se demande si la règle ainsi comprise correspond bien à l'intention des auteurs de l'amendement au regard de la justification apportée.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Wat de motivering van de spoedeisendheid betreft, verwijs ik naar de volgende motivering:

1) budgettaire argumenten

De tijdige inwerkingtreding van de Arizona-pensioenhervorming, zoals vervat in het wetsontwerp I en II houdende pensioenhervorming (DOC 56K1405/013) (DOC 56K1406/008)) is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van de uitbetaling van middelen in het kader van de Recovery and Resilience Facility (RRF), een instrument van de Europese Unie dat financiële middelen ter beschikking stelt aan lidstaten afhankelijk van het stapsgewijs behalen van mijlpalen en doelstellingen die zijn vastgelegd.

Elke mijlpaal stemt overeen met een essentiële hervorming of investering, en het behalen ervan is een verplichte voorwaarde om de betalingen van de Europese Unie vrij te maken. Bij elke betalingsaanvraag controleert de Europese Commissie of deze mijlpalen zijn bereikt volgens de aangegeven verbintenissen. Bij niet-naleving kan de uitbetaling van de middelen worden opgeschort of verminderd, wat financiële gevolgen heeft voor alle begunstigden. In juli 2024 oordeelde de Europese Commissie dat een bepaalde mijlpaal niet naar behoren werd gehaald. Hierdoor werd een bedrag van 31.031.200 euro van de eerste schijf van de RRF-betaling opgeschort sinds 11/09/2024.

Vanuit de FOD BOSA wordt benadrukt dat voor de RRF de Europese Commissie 31 augustus 2026 als uiterste deadline voor de stemming van de voornoemde wetsontwerpen heeft opgelegd. Gezien de ingang van het parlementair zomerreces rond eind juli betekent dit dus dat de stemming moet plaatsvinden voor de ingang van het zomerreces van juli 2026. Dit wordt onderlijnd in de recent gepubliceerde guidelines voor het afsluiten van het RRF die ons door het kabinet van de Minister van Begroting werden bezorgd: *‘The RRF Regulation does not allow for actions taken after 31 August 2026 to be considered for a positive assessment. Consequently, the launch of a payment suspension procedure, as described in Article 24(6) and (8) of the RRF Regulation and intended to provide time for Member States to take the necessary measures to ensure the satisfactory fulfilment of the relevant milestone(s) or target(s) within a period of six months, is no longer relevant after that date. Hence, in case any milestone or target is assessed as not satisfactorily fulfilled after 31 August 2026, the Commission will not launch the payment suspension procedure. Instead, it will launch the reduction procedure set out in Article 24(8) of the RRF Regulation, potentially leading to a proportionate reduction of the financial contribution [...]’*

Conform de methodologie die de Europese Commissie gebruikt voor de berekening van sanctie die kan toegepast worden binnen mijlpaal M157 bedraagt de maximale inhouding 361,288 miljoen euro. Bij het bepalen van de sanctie past de Europese Commissie een coëfficiënt toe op basis van het relatieve belang dat zij hecht aan de hervorming en aan de pensioenhervorming die voorligt wordt door de Europese Commissie bijzonder belang gehecht. Het gaat immers ook om een hervorming die ook van belang is voor de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

In het kader van het Europees Semester had België op 18 maart 2025 bij de Europese Commissie een structureel begrotingsplan op middellange termijn ingediend waarin de geplande pensioenhervorming inclusief de impact van de geplande besparingen op

pensioenuitgaven op de meerjarenbegroting en de vergrijzingskost, is geïntegreerd. Dit plan bevat een verzoek vanwege de federale regering om een verlenging van de aanpassingsperiode van vier naar zeven jaar. Dit maakt het mogelijk de noodzakelijke en zware sanering van de overheidsfinanciën met het oog op het wegwerken van het buitensporig begrotingstekort over een langere periode te spreiden. De Europese Commissie keurde dit goed en de Europese Raad heeft de aanbeveling van de Europese Commissie bekrachtigd onder het formeel engagement van de federale regering dat voornoemde wetsontwerpen I en II, in het bijzonder het stopzetten van de instroom in het ziektepensioen, tijdig gestemd zijn.

2) rechtsonzekerheid bij de burger (MyPension, behandeling dossiers) en operationele problemen bij de federale pensioendienst

Het uitblijven van een stemming leidt tot groeiende ongerustheid bij tienduizenden burgers die vragen hebben over de impact van de pensioenhervorming op hun vroegst mogelijke pensioenleeftijd en op hun pensioen bedrag. Mypension.be kan pas aangepast worden vanaf het moment dat de nieuwe wetgeving in voege is. In het belang van de burger is een urgente stemming opportuun, zodat de informatieverstrekking naar de burger genormaliseerd kan worden.

Ook de callcenters van de Federale Pensioendienst worden momenteel overbelast maar kunnen de burger niet verder helpen zolang de nieuwe pensioenwetgeving nog niet is gestemd. Wanneer we de periode 01/01/2026 tot en met 12/05/2026 vergelijken met dezelfde periode vorig jaar merken we, voor wat betreft:

- Telefonie: een stijging van 27% in het aantal aangeboden oproepen in de wachtrijen voor burgers die nog niet pensioen zijn;

- Schriftelijke vragen: een stijging van 15%;

Globaal is er een overbelasting van de telefonische dienstverlening - ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar - van 9%. Vooral de telefonische dienstverlening voor burgers die nog niet met pensioen zijn, staat onder grote druk met een toename van 31% aan aangeboden oproepen.

Vandaag heeft de Federale Pensioendienst in totaal iets meer dan 54.000 dossiers in stock (54.424) met een ingangsdatum 2026/2027. Vorig jaar op hetzelfde moment waren dat er bijna 37.000 (36.681). Dit is 33% meer. Dit geeft een indicatie van de totale werklust en werkdruk op de kantoren waar de pensioendossiers behandeld worden.

De rechtsonzekerheid wordt verhoogd aangezien burgers het recht hebben om een pensioenaanvraag in te dienen tot 12 maanden voorafgaand aan de ingang van hun pensioen.

Als we kijken naar het aantal dossiers in stock met een ingangsdatum 2027, dan komen we op 11.649 dossiers.

1/01/2027	1/02/2027	1/03/2027	1/04/2027	1/05/2027	1/06/2027	1/07/2027	Totaal
2.906	1.878	1.387	1.073	4.286	74	45	11.649

De Federale Pensioendienst is ertoe gehouden burgers ten laatste 4 maanden voor de ingangsdatum van hun pensioen een finale beslissing van hun pensioendatum en pensioenbedrag te sturen. Verdere vertraging in de stemming van de wet zullen dus leiden tot een vermindering van het rendement van de hervorming. Want zolang de nieuwe wet niet gestemd is, worden pensioenbeslissingen genomen op basis van de oude wetgeving.

Deze situatie is onhoudbaar: een spoedige stemming van het wetsontwerp dringt zich op om rechtsonzekerheid bij de burger inzake zijn sociale rechten te vermijden.

3) De ingangsdatum van de afschaffing van het ziektepensioen

De wetsontwerpen voorzien dat personen die na 30 april 2026 in ruste gesteld worden wegens medische ongeschiktheid geen aanspraak meer kunnen maken op een pensioen wegens medische ongeschiktheid. De inwerkingtreding van boek 8 inzake het pensioen wegens medische ongeschiktheid is de stopzetting van de instroom in het ziektepensioen is voorzien op 1 juni 2026.

De betrokken publieke werkgevers en federale diensten (Medex, FPD) dienen hun HR-beleid en operationele werking van de medische commissies af te stemmen op deze nieuwe regeling en vragen terecht spoedig om duidelijkheid en rechtszekerheid.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

De voorgestelde amendementen strekken hetzij tot wijziging van sommige bepalingen hetzij tot opheffing van sommige volledige boeken van het voorontwerp van wet “houdende de pensioenhervorming (II)”, waarover de afdeling Wetgeving op 13 februari 2026 advies 78.660/VR heeft gegeven.

Binnen de korte termijn die is toegemeten en gelet op de technische aard van de aangelegenheid, was het voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk alle implicaties van de voorgestelde amendementen te evalueren in het licht van de ontworpen pensioenhervorming zoals die neergelegd is in het voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming (I)’¹ en in het voorontwerp van wet ‘houdende de pensioenhervorming (II)’.

De wetgever dient in het vervolg van de parlementaire voorbereiding dan ook te waken over de samenhang tussen de voorgestelde wijzigingen en de overige bepalingen van de voorontwerpen van wet houdende de pensioenhervorming, alsook tussen de voorgestelde wijzigingen en de bestaande wetsbepalingen.

Het spreekt vanzelf dat in de genoemde omstandigheden niets mag worden afgeleid uit het feit dat in dit advies over sommige amendementen geen opmerkingen worden gemaakt.

De volgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van deze voorafgaande opmerking.

[‡] Aangezien het gaat om amendementen op een wetsontwerp, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Waarover de afdeling Wetgeving op 13 februari 2026 advies 78.663/VR heeft gegeven.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendementen nrs. 1 tot 4

Bij deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 5

De inwerkingtredingsregel waarin het amendement voorziet, lijkt zo te moeten worden begrepen dat boek 2 in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin de ontworpen wet wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Niet alleen is die regel onduidelijk geformuleerd, de afdeling Wetgeving vraagt zich ook af of de aldus begrepen regel wel overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het amendement gelet op de verantwoording die gegeven wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO