

ETHIAS  
PENSION CORNER



*Chez lecteur,*



*La reconnaissance d'une carrière mixte dans les pouvoirs publics conduira désormais à la constitution d'une pension mixte : une pension de salarié pour les années contractuelles et une pension du secteur public pour les années statutaires. C'est l'un des points de l'avant-projet de loi déposé sur proposition du ministre des Pensions Daniel Bacquelaîne que le Conseil des Ministres a approuvé.*

*La proposition précise également qu'il faut s'atteler à la mise en place d'une pension du deuxième pilier pour les agents contractuels: une pension complémentaire financée selon un mécanisme de capitalisation. Bon nombre de contractuels auprès des autorités locales – majoritairement en Flandre – bénéficient déjà depuis plusieurs années d'une telle pension complémentaire. Le système dans lequel la plupart des administrations locales sont affiliées est celui de l'ORPSS (l'ancien ONSSAPL)/VVSG. Les partenaires sociaux ont choisi de confier leur gestion à un assureur. L'association commerciale momentanée Belfius Insurance – Ethias Contractants des administrations locales a été chargée de la mission et compte actuellement 609 administrations affiliées (dont 29 wallonnes et 2 bruxelloises) ou 55.000 contractants.*

*Une autre mesure est la réduction de la facture de responsabilisation, dans le Fonds de pension solidarisé des autorités provinciales et locales, du coût exposé par l'administration pour le financement de la pension complémentaire de ses membres du personnel contractuel. Cela doit inciter les autorités provinciales et locales à organiser un système de pension complémentaire.*

*Bon nombre de matières touchant aux pensions doivent encore être intégrées dans des textes de lois au cours des prochains mois. Nous vous tiendrons informés via notre [Ethias Pension Corner](#) !*

*Bonne lecture !*

**Jean-Michel Bourdoux**  
Directeur Vie Collectivités

## FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ ORPSS

### Le taux de cotisation pension de base pour 2018 est connu

Le taux de cotisation que doivent payer pour 2018 les administrations locales et les zones de police affiliées au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales s'élève à 41,5%. Le taux de cotisation de base est ainsi maintenu au même niveau qu'en 2016 et 2017, bien que le taux de cotisation à payer effectivement par les administrations ex-pool 1 en 2016 soit de 40% grâce au recours aux réserves du Fonds de réserve.

C'est grâce au nouveau système de financement de la loi du 24 octobre 2011 qu'il est possible de fixer déjà maintenant le taux de cotisation pour 2018. Cette loi a réformé le financement des pensions des membres du personnel nommés à titre définitif des administrations locales et provinciales et des zones de police locale. Depuis 2012, les administrations relèvent presque toutes du 'Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales'.

1


**1-2** Le taux de cotisation pension de base pour 2018 est connu

Les administrations qui sont affiliées au Fonds doivent payer annuellement une cotisation de base permettant de financer les charges de pension supportées par le Fonds. La cotisation correspond à un pourcentage du salaire de leur personnel statutaire qui est pris en considération pour le calcul de la pension dans le secteur public. Jusqu'en 2015 inclus, le taux de cotisation pension de base différait selon le pool de pension auquel l'administration était affiliée avant le 1er janvier 2012 (pool 1, 2, 3 ou 4 ou le Fonds de pension de la police intégrée). Depuis 2016, toutes les administrations sont redevables d'une cotisation de base légale uniforme qui s'élève à 41,5%. Ce n'est toutefois pas cette cotisation qui doit être réellement payée par toutes les administrations. L'ORPSS peut en effet utiliser les réserves du Fonds de réserve de l'ex-pool 1 (uniquement pour les administrations de l'ex-pool 1) et du Fonds d'amortissement pour réduire les taux de cotisation.

Le nouveau système permet de déterminer les taux de cotisation dus pour les 3 années à venir. Pour 2018, le taux de cotisation est en principe fixé à 41,5%.

L'AR du 13 mars 2016 entre en vigueur le 31 mars 2016, soit 10 jours après sa publication au Moniteur belge.

#### Source

Arrêté royal du 13 mars 2016  pris pour l'année 2018 en exécution de l'article 16, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, MB 21 mars 2016.

#### Voir également :

Arrêté royal du 19 décembre 2014 pris pour les années 2015, 2016 et 2017 en exécution des articles 16, alinéa 1er et 22, § 3, de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, MB 13 janvier 2015.

### CUMUL PENSION DE RETRAITE ET REVENUS PROFESSIONNELS SECTEUR PUBLIC

## Régime favorable pour la deuxième fois sous le feu de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle s'est à nouveau prononcée négativement concernant le régime favorable de cumul de la pension de retraite et de revenus professionnels pour les travailleurs du secteur public mis à la retraite d'office. Les dispositions de la Loi-programme du 28 juin 2013 avaient été reformulées fin décembre 2015 mais, sur le fond, la nouvelle version est identique à la disposition qui avait été annulée par la Cour en 2014. La Cour ne peut donc pas faire autrement que suspendre l'application du nouveau régime (art. 7 et 8 de la loi du 18 décembre 2015).

### Cumul pension de retraite – revenus professionnels secteur public

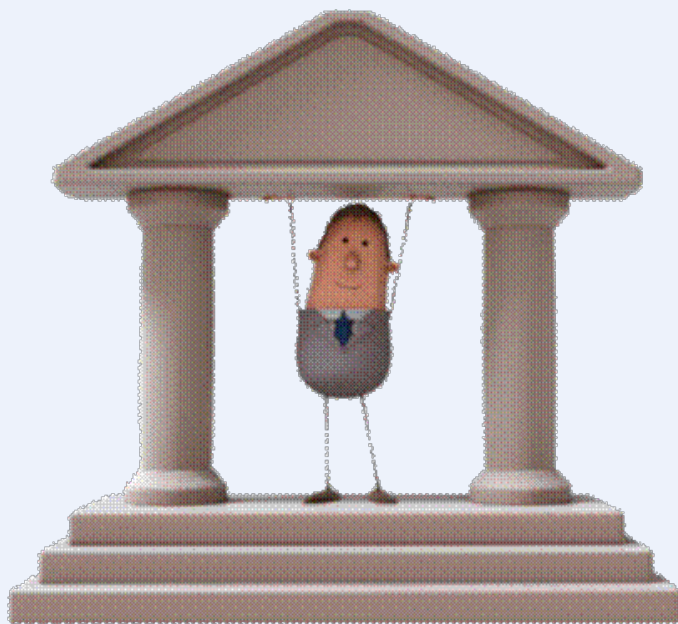
En vertu de l'article 80 de la Loi-programme du 28 juin 2013, les fonctionnaires mis à la retraite avant leur 65e anniversaire et qui ne comptent pas une carrière d'au

moins 45 années civiles peuvent cumuler leur pension de retraite avec des revenus professionnels ne dépassant pas 7.570,00 euros ou 6.056,01 euros. Ces plafonds sont valables jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans. Après leur 65e anniversaire, leur pension de retraite peut être cumulée avec des revenus professionnels sans limitation.

### Régime plus souple

Le législateur a prévu un régime plus favorable, avec des plafonds supérieurs, pour 3 catégories de bénéficiaires. Initialement, ce régime plus favorable était applicable aux fonctionnaires qui ont été mis d'office à la retraite 'pour une raison autre que l'incapacité physique' avant leur 65e anniversaire.

Cette situation avait néanmoins été soumise à la Cour constitutionnelle par plusieurs anciens militaires qui avaient été mis d'office à la retraite pour raison d'incapacité physique. Ils n'entraient en effet pas dans le champ d'application du régime favorable. La Cour estima à l'époque qu'il s'agissait d'une différence injustifiée. Les deux catégories de personnes mises à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans se trouvent dans une situation semblable dans la mesure où elles sont retraitées, pour une raison indépendante de leur volonté, à un âge auquel les autres fonctionnaires peuvent encore travailler et jouir des revenus de leur travail. Par ailleurs, l'exclusion a des conséquences disproportionnées étant donné que cette catégorie de personnes ne bénéficie par définition pas d'une pension complète et risque donc de se trouver dans une situation précaire. Les mots 'pour une raison autre que l'incapacité physique' ont donc été annulés.




était en effet identique à celle annulée précédemment par la Cour constitutionnelle.


La situation a une nouvelle fois été soumise à la Cour qui a, pour la deuxième fois, suivi la position des requérants. « Même si la disposition a bien été reformulée, la nouvelle disposition n'avance aucun élément nouveau susceptible de modifier le jugement d'inconstitutionnalité. » La différence de traitement subsiste dans le nouveau régime. Les articles 7 et 8 de la loi du 18 décembre

2015 sont donc suspendus. La Cour constitutionnelle doit, en principe, se prononcer sur le fond de l'affaire dans les 3 mois suivant un arrêt de suspension.

#### Source

CConst 21 avril 2016, n° 54/2016 

#### Voir également :

- Loi du 18 décembre 2015 en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile, M.B., 24 décembre 2015.
- CConst 30 octobre 2014, n° 158/2014 

Suite à cet arrêt, les fonctionnaires qui avaient été mis à la pension avant leur 65e anniversaire pour incapacité physique pouvaient donc aussi cumuler leur pension et des revenus professionnels dans les limites de cumul plus favorables. Ce régime dérogatoire a donc connu un champ d'application beaucoup plus large que par le passé.

#### Limite d'âge

Étant donné qu'il n'entrait pas dans ses intentions de faire entrer tous les retraités d'office dans le champ d'application du régime de cumul plus souple, le législateur a voulu rétablir la situation par la loi du 18 décembre 2015. La catégorie de bénéficiaires a donc été reformulée. Le régime favorable a été réservé aux fonctionnaires bénéficiant d'une pension de retraite et qui ont été retraités d'office avant l'âge de 65 ans « pour cause de limite d'âge ». Le régime a été rendu applicable rétroactivement à partir du 1er janvier 2013.

Dès la phase de projet, le Conseil d'État avait fait des remarques sur cette formulation. Sur le fond, la disposition

# Mesures de garantie plans de départ anticipé dans le régime salarié reprises dans le régime de pension des fonctionnaires

Le gouvernement précédent, le gouvernement Di Rupo, avait déjà renforcé les conditions d'âge et de carrière pour l'accès à la pension de retraite anticipée depuis 2013. Cela avait créé des problèmes pour les personnes ayant une carrière mixte qui avaient bénéficié d'un plan collectif de départ anticipé avant l'annonce de la réforme des pensions et qui auraient pu partir à la retraite anticipée à son échéance. Leur plan de départ anticipé se déroulerait comme prévu mais, suite à la réforme, ils ne satisferaient plus aux conditions d'âge et de carrière pour bénéficier de la retraite anticipée. Un « fossé des pensions » se creusait donc entre la fin du plan de départ anticipé et la date de la retraite anticipée.

## Le fossé des pensions de Monsieur Van Geel

C'était notamment le cas pour Monsieur Van Geel. Monsieur Van Geel avait une carrière mixte. Il avait commencé comme fonctionnaire nommé mais avait ensuite poursuivi sa carrière dans le secteur privé. Avant l'annonce de la réforme des pensions, il se trouvait dans un plan de départ anticipé. Au terme de celui-ci, il aurait pu bénéficier de sa retraite anticipée.

Lorsque Monsieur Van Geel fêta ses 60 ans, le 21 février 2014, il voulut prendre sa pension le 1er mars 2014. Toutefois, suite à la réforme des pensions, il ne satisfaisait plus aux conditions d'âge et de carrière pour pouvoir prendre sa pension à cette date. Il aurait dû attendre jusqu'en 2016, année au cours de laquelle il aurait eu 62 ans et satisferait à la condition d'avoir une carrière de 40 ans. Entre-temps, son plan de départ anticipé arrivait à son terme et il serait donc tombé dans le fossé des pensions.

Le gouvernement Di Rupo avait prévu des mesures de garantie pour éviter que certaines personnes aient des problèmes suite à la réforme. Mais cela ne résolvait pas tout pour Monsieur Van Geel. Pour les pensions de fonctionnaire, les mesures de garantie n'étaient en effet prévues que pour les personnes se trouvant dans un plan de départ anticipé pour fonctionnaires. Étant donné que Monsieur Van Geel avait terminé sa carrière comme salarié, les mesures ne s'appliquaient pas à sa pension de



Médiateurs **Tony Van Der Steen** (l) et **Jean Marie Hanneke**: « Les services des pensions disposent d'une décision politique formelle permettant de faire preuve de la souplesse nécessaire et de revoir d'office tous les dossiers connus. Les personnes qui ont été lésées par les mesures de garantie de la réforme des pensions peuvent introduire une demande de révision auprès de leur service de pension. »

fonctionnaire. Monsieur Van Geel introduisit une plainte à ce propos auprès du Médiateur des Pensions.

## Les objections du Médiateur des Pensions concernant les mesures de garantie

Le Médiateur constata que les mesures de garantie n'étaient prévues que pour le régime de pension dans lequel la carrière prenait fin. Les pensionnés ayant une



carrière mixte (fonctionnaire-salarié) qui terminaient leur carrière comme salarié et qui bénéficiaient d'une mesure de garantie pour leur pension de salarié devaient parfois travailler plusieurs années sans pouvoir bénéficier de leur pension de fonctionnaire. Le Médiateur des Pensions constata en outre que les mesures de garantie différaient dans le secteur privé et dans le secteur public mais que la différence n'avait rien à voir avec les spécificités des régimes de pensions. Il s'agissait en effet de mesures de garantie pour des personnes qui étaient déjà engagées dans des plans de départ anticipé. Le Médiateur constata encore que le Service fédéral des Pensions (SFP – le service des pensions compétent pour les pensions de salarié) adoptait une attitude plus souple en reprenant les mesures de garantie du secteur public pour les pensions de salarié et ce en dehors de toute disposition légale contraignante.

### Le Médiateur des pensions comble le fossé des pensions

Le Médiateur des Pensions a commenté cette problématique dans son rapport annuel 2014 et appela les instances compétentes à mieux tenir compte de l'incidence des mesures transitoires prises – en particulier pour une mesure de garantie – dans l'un des régimes de pension sur les autres régimes de pension, lors de modifications législatives. Cet appel n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd. Le ministre des Pensions Bacquelaine a demandé d'appliquer aux pensions des fonctionnaires une mesure de garantie pour les personnes engagées dans un plan de départ anticipé dans le régime salarié. Les services des pensions disposent désormais d'une décision politique formelle permettant de faire preuve de la souplesse nécessaire et de revoir d'office tous les dossiers connus. Les personnes qui ont été lésées par les mesures de garantie de la réforme des pensions peuvent introduire une demande de révision auprès de leur service de pension.

## Le Service de Médiation Pensions

Les plaintes concernant la pension légale belge en tant que salarié, indépendant, fonctionnaire ou concernant un office de pension belge peuvent être adressées au Service de Médiation Pensions. Toutes les plaintes sont examinées et le Service de Médiation vise toujours la meilleure solution.

Le Service de Médiation Pensions ne traite pas les demandes d'information. Elles sont transférées à l'office des pensions compétent. De même, les plaintes qui n'ont pas d'abord été déposées à l'office des pensions lui sont renvoyées.



**Médiation Pensions**

**CONTACT**

**Service de médiation Pensions**  
WTC III  
boulevard Simon Bolivar 30 boîte 5  
1000 Bruxelles

**Téléphone :** 02 274 19 80  
**Fax :** 02 274 19 99  
**Mail :** [plainte@mediateurpensions.be](mailto:plainte@mediateurpensions.be)  
**Site Web :** [www.ombudsmanpensions.be](http://www.ombudsmanpensions.be)


## L'Office national des pensions cède la place au Service fédéral des Pensions

L'Office national des pensions (ONP) change de nom à dater du 1er avril 2016. Il devient Service fédéral des Pensions (SFP). Toutes les missions et tous les membres du personnel du Service des Pensions du Secteur public (SdPSP) ont été transférés au Service fédéral des pensions à cette date. D'autres missions viendront s'ajouter par la suite.

### Intégration

La gestion des différents régimes de pensions est regroupée au sein d'une même institution existante : l'Office national des pensions (ONP). L'objectif est d'optimiser l'organisation structurelle de l'administration fédérale.

La fusion des services administratifs représente des économies d'échelle considérables. Dans le cadre de la « rationalisation de l'occupation » de la Tour du Midi, l'ONP a pu libérer un espace suffisant pour accueillir le SdPSP, ce qui constituait une opportunité de rassembler les compétences en matière de pension au sein d'une seule institution.

Le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP) est donc intégré à l'ONP. Depuis le 1er avril 2016, les pensions du secteur public sont gérées au sein de l'ONP qui s'appelle désormais Service fédéral des Pensions (SFP). La nouvelle dénomination indique que les compétences du service des pensions sont étendues à d'autres régimes de pension que le régime de pension des travailleurs salariés et le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées. Cette simplification administrative sera symbolisée par une nouvelle identité graphique .

Il ressort des travaux parlementaires sur la loi que l'autorité voulait notamment répondre à la nécessité pour le citoyen d'avoir un seul interlocuteur, en particulier pour les personnes ayant une carrière mixte.

## Transfert

Toutes les missions et tous les membres du personnel du SdPSP sont transférés. Les membres du personnel statutaire et contractuel du SdPSP ont été transférés au SFP le 1er avril, avec leurs droits acquis.

La liste des membres du personnel concernés est fixée par arrêté royal. Les membres du personnel du SdPSP nommés à titre définitif sont affiliés au pool des parastataux comme l'étaient déjà les membres du personnel de l'ONP nommés à titre définitif. Cela signifie que les pensions de retraite de ce personnel sont donc désormais à charge de ce pool et plus à charge du trésor public. Le pool des parastataux reprend également à sa charge les pensions de retraite en cours à la date du transfert et qui sont accordées aux anciens membres du personnel du SdPSP ou de l'Administration des Pensions (prédécesseur du SdPSP).

Sur le plan juridique, seul le SdPSP est dissout. La personnalité morale de l'ONP ne change donc pas et il n'en résulte aucune modification de la description de la fonction à l'administrateur général de l'ONP.

## Missions supplémentaires

Au 1er janvier 2017 suivra le transfert des missions en matière de pension de l'Office des Régimes particuliers de Sécurité sociale (ORPSS). Il s'agit des missions de l'ORPSS

en matière de pensions locales et de gestion du service social collectif. Les membres du personnel liés à cette mission seront également transférés.




Les instances de concertation et de négociation propres au secteur public restent compétentes en matière de réglementation des pensions du secteur public.

Le transfert des missions en matière de pension de HR Rail interviendra le 1er janvier 2017, mais sans transfert de personnel. Il s'agit actuellement du transfert des missions en matière de pension de HR Rail, à l'exception du paiement matériel qui restera de la compétence de HR Rail conformément à un protocole signé le 10 juillet 2015. Il est possible que d'autres missions s'ajoutent à l'avenir.

La loi du 18 mars 2016 reprend les dispositions sur l'organisation administrative de l'ONP, en les actualisant :

- la compétence d'avis du comité de gestion concernant la réglementation des pensions des travailleurs salariés est maintenue ;
- la compétence du comité de gestion en matière de gestion du personnel est étendue aux membres du personnel transférés ;
- la compétence du conseil pour le paiement des prestations est élargie aux pensions du secteur public.

Il ressort du rapport de la commission  compétente que cette réorganisation s'accompagne également de la création d'un comité de gestion spécifique pour les pensions complémentaires gérées actuellement par l'ONP et de l'intégration des comités de gestion compétents pour les missions relatives aux pensions de l'ORPSS.

## Financement

Le Service fédéral des Pensions est une institution publique de sécurité sociale. Les prestations à charge de ce service ont des sources de financement différentes. Le rapport de la commission donne un aperçu, par type de prestation et par régime de pension :

- le financement des pensions des travailleurs salariés se fait par diverses cotisations et par la gestion financière globale des travailleurs salariés ;

- le paiement des pensions des travailleurs indépendants est assuré par la gestion financière globale du statut social des travailleurs indépendants ;
- le revenu garanti et la garantie de revenus aux personnes âgées sont à charge de l'Etat ;
- les allocations pour les personnes handicapées payées par l'ONP sont à charge de l'Etat ;
- les dépenses des pensions complémentaires de salariés gérées par l'ONP sont assurées par les recettes générées par ce régime ;
- les pensions et autres avantages du secteur public à charge du Trésor public sont financés par diverses dotations de l'Etat.

### Services spécialisés

Il n'est pas question d'harmonisation supplémentaire des différents régimes de pension dans la réglementation ou dans le financement. Les instances de concertation et de négociation propres au secteur public restent compétentes en matière de réglementation des pensions du secteur public. Il restera donc, au sein du Service fédéral des Pensions, des services spécialisés chargés de l'application de la réglementation des pensions des travailleurs salariés d'une part et des pensions du secteur public d'autre part. Par ailleurs, des services spécialisés au sein du SFP se chargeront de l'application de la réglementation relative au paiement des pensions des travailleurs indépendants et de la gestion de la garantie de revenus aux personnes âgées.

Le législateur a opté pour une loi autonome. Il n'aurait pas été opportun d'insérer toutes sortes de dispositions dans les textes existants, comme l'AR n° 50 ou la loi créant le SdPSP.

Le résultat est une loi organique unique sur le Service fédéral des Pensions qui regroupe toutes les missions (les missions actuelles de l'ONP, les missions transférées du SdPSP, de l'ORPSS et de HR Rail), toute l'organisation administrative de l'institution et les dispositions relatives au budget et au financement. Grâce à cette approche, le législateur donne une image globale du SFP.

Le législateur a bien entendu prévu des dispositions transitoires pour éviter l'apparition d'un vide juridique. Il s'agit par exemple :

- du maintien de certains arrêtés d'exécution pris en vertu de dispositions qui sont abrogées ;
- d'éviter les problèmes d'interprétation, tel que le maintien du mandat d'administrateur général du SdPSP comme administrateur général adjoint du Service fédéral des Pensions.


### Entrée en vigueur

Comme indiqué, la loi du 18 mars 2016 est globalement entrée en vigueur le 1er avril 2016.

Certaines dispositions entrent toutefois en vigueur à un autre moment :

1. Le changement de dénomination de l'ONP en SFP est intervenu à la date du 31 mars 2016, avant le transfert des missions et des membres du personnel du SdPSP à partir du 31 mars 2016.
2. La dissolution du SdPSP et l'abrogation de la loi du 12 janvier 2006 créant le SdPSP entrent en vigueur après le transfert des missions et des membres du personnel au SFP le 1er avril 2016. C'est pourquoi la loi du 12 janvier 2006 et la liquidation et la dissolution du SdPSP n'entrent en vigueur que le 2 avril 2016.
3. Les dispositions relatives au transfert des missions de l'ORPSS, aux comités de gestion de l'ORPSS, au transfert des procédures judiciaires de l'ORPSS concernant les missions transférées et l'abrogation d'une disposition relative à l'ORPSS entrent en vigueur le 1er janvier 2017.
4. Les dispositions relatives au transfert des missions de HR Rail, au financement des pensions de HR Rail, aux procédures judiciaires de HR Rail concernant les missions transférées et certaines dispositions abrogatoires et modificatives relatives aux pensions de HR Rail n'entrent logiquement en vigueur que le 1er janvier 2017.

#### Source

Loi du 18 mars 2016  portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, M.B., 30 mars 2016.



# Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale

## PARTIE 3 Les pensions de retraite

Dans nos numéros précédents d'InfoPensions (12 et 13), Valérie Flohimont nous a déjà donné un aperçu de la naissance de la sécurité sociale, de l'assurance maladie-invalidité et de l'assurance chômage. Dans cette troisième, elle se penche sur les pensions de retraite.

Comme dans bien des domaines, les fonctionnaires sont des précurseurs en matière de pensions. Les premières pensions de retraite datent de l'époque romaine où les militaires ayant servi fidèlement l'empire se voyaient octroyer, au terme de leur carrière, des terres et une 'villa' (une ferme, un domaine rural) afin de pourvoir à leurs besoins. Lorsque les terres venaient à manquer, l'empereur accordait une somme d'argent. En faisant un bond dans l'histoire, on peut dire que cette tradition du paiement, en fin de carrière, d'une récompense pour services rendus s'est poursuivie.

... *Quand la pension de retraite est-elle vraiment devenue un droit ?*

Jusqu'à la Révolution française, les pensions de retraite étaient accordées selon le bon vouloir du souverain, sur une base tout à fait arbitraire. Dans la mesure où les hautes fonctions de l'Etat étaient occupées par des personnes de la 'classe supérieure' (nobles ou par la suite riches bourgeois) qui n'avaient besoin ni d'argent, ni de moyens de subsistance, cette pratique n'était pas contestée. Toutefois, les abus du système et l'arrivée, dans la foulée de la Révolution française, de fonctionnaires issus de classes plus modestes ont sonné le glas de l'arbitraire absolu. En 1794, le décret français des 3-22 août 1790 concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales a été déclaré d'application en Belgique. Ce décret maintenait l'idée de récompense pour services rendus à la nation – idée que l'on retrouvera aussi par la suite dans la loi belge du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Ce décret fixait des conditions précises relatives à l'octroi de la pension afin de limiter sensiblement l'arbitraire du pouvoir politique. Outre

les intentions du législateur formulées dans le préambule du décret, l'article 1er disposait : « L'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance. La nation doit aussi payer aux citoyens le prix des sacrifices qu'ils ont fait à l'utilité publique ».

... *Cette loi du 21 juillet 1844 a-t-elle aussi fixé des critères pour le calcul des pensions de retraite ?*

En 1815, alors que la Belgique est sous domination hollandaise, l'arrêté du 14 septembre 1814 du Prince Guillaume d'Orange-Nassau relatif aux pensions civiles détermine les conditions d'octroi des pensions aux fonctionnaires. Bien que cet arrêté nous ramène à une période antérieure à l'indépendance de la Belgique, il n'est pas concevable de le passer sous silence car cet arrêté contient tous les principes de base de notre loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques : la notion de pension comme récompense pour services rendus à l'Etat, le calcul de la pension en soixantièmes, le traitement moyen des trois dernières années comme traitement de référence pour le calcul de la pension, le plafond relatif de la pension égal à 2/3 du traitement de référence, le plafond absolu égal à 6 000 francs.

... *Comment ces critères ont-ils vu le jour ?*

En 1844, lorsqu'il entreprit d'uniformiser les régimes de pension des fonctionnaires – à l'époque, différents règlements existaient selon les corps et les ministères – le législateur ne cacha pas qu'il puisait son inspiration dans l'arrêté hollandais de 1814. Toutefois, il est déconcertant de constater que le législateur n'a pas toujours expliqué pourquoi il a repris telle disposition ou modifié telle autre. Ainsi, lorsqu'il adopta le soixantième pour calculer la pension des fonctionnaires, le législateur n'expliqua pas les raisons de son choix, excepté un renvoi vers



## Qui est Valérie Flohimont ?



**Valérie Flohimont** est docteur en droit de la KU Leuven, spécialisée en droit social.

Elle est professeur à la faculté de droit de Namur et dirige actuellement le centre de recherche interdisciplinaire 'Vulnérabilités et Sociétés'.

Elle est également membre

du groupe ACTO (access to care & therapeutic optimisation) où elle collabore avec des collègues de la faculté de médecine. Elle coordonne par ailleurs l'axe 'Responsabilité sociétale des entreprises' du groupe NaGRIDD. Ces différentes activités, ainsi que sa participation à divers conseils scientifiques et comités de rédaction, lui permettent d'allier ses domaines de prédilection : la sécurité sociale, le bien-être au travail, les risques psychiques et la relation d'aide.

l'arrêté de 1814. Par contre, lorsque le législateur décida que le traitement de référence serait calculé sur le traitement moyen des cinq dernières années (et non plus des trois dernières), il déclara ouvertement qu'il s'agissait là d'une volonté de lutter contre la 'politique des copains' et d'éviter que certains fonctionnaires, amis de décideurs politiques, ne soient nommés à des fonctions très rémunératrices en fin de carrière, dans le seul but de bénéficier d'une pension plus élevée !

Ainsi, lors d'une discussion pour le moins animée et haute en couleur, Osy (qui avait déposé un amendement visant à porter aux dix dernières années de carrière le calcul du traitement de référence) déclara : « Messieurs, les observations qui ont été faites dans la discussion générale ont démontré quels grands inconvénients il y a à liquider la pension sur la moyenne des trois dernières années de traitement. Vous savez, messieurs, que, pour obtenir une pension aussi élevée que possible, des fonctionnaires se sont très souvent fait nommer à la fin de leur carrière, à des emplois plus lucratifs, quoique moins élevés en rang, que ceux qu'ils remplissaient ».

... *Les hommes et les femmes étaient-ils évalués sur la base des mêmes critères ?*

Un autre élément de la loi de 1844 à souligner est certainement le fait que l'âge de la pension était identique pour

les hommes et les femmes et que cette situation ne semblait pas porter à discussion. Sans doute convient-il de se demander combien de fonctionnaires féminins étaient à l'époque occupés dans la fonction publique... Les statistiques disponibles pour cette période ne semblent malheureusement pas faire de distinction selon le genre !

... *Qu'en était-il des différences entre fonctionnaires et travailleurs salariés ?*

Du côté des salariés, la situation en matière de pensions était nettement différente. Les premiers à bénéficier d'une législation sociale en bonne et due forme, en 1844, ont été les marins qui naviguaient sous pavillon belge. En ce qui concerne les autres catégories de travailleurs salariés, nous avons vu qu'au même moment, lors des discussions relatives à la reconnaissance des sociétés de secours mutuels, le législateur avait estimé préférable de limiter l'activité des caisses à la couverture des risques liés à la maladie et aux accidents. Les caisses qui octroyaient des pensions ont donc été tenues d'y mettre fin si elles souhaitaient bénéficier d'une reconnaissance légale. En matière de pensions, le gouvernement préféra créer une caisse générale de retraite et encourager l'assurance libre au travers de l'épargne individuelle. Le système de l'assurance libre en matière de pensions s'avéra toutefois inefficace. Le législateur décida donc de privilégier un mécanisme d'assurance libre subventionnée en remplaçant la caisse générale de retraite par la caisse générale d'épargne et de retraite (CGER) et en encourageant les versements individuels, notamment par un subside de l'Etat octroyé proportionnellement au montant de l'épargne personnelle.

... *Était-ce déjà une assurance obligatoire ?*

Au sortir de la première guerre mondiale, en 1924, le législateur décida de passer d'une assurance libre subventionnée à une assurance obligatoire, du moins pour les ouvriers à faibles revenus. Les pensions furent financées par des cotisations personnelles forfaitaires, des cotisations patronales et une intervention de l'Etat. Tout comme pour les fonctionnaires, l'âge de la pension des ouvriers fut fixé à 65 ans, sans distinction de genre. Par contre, le montant de la pension variait pour les hommes et les femmes. Ces dernières percevaient moins que leurs collègues masculins. La notion de chef de famille, l'idée que l'homme gagnait plus et sur une plus longue carrière (il n'accouche pas), l'a priori qu'il travaillait mieux et plus étaient monnaie courante à l'époque et se reflétaient dans la législation sociale.

... *Il était, jusqu'alors, uniquement question d'une assurance pour les ouvriers et les fonctionnaires. Et les employés ?*

Quelques mois plus tard, en mars 1925, le législateur adopta une loi équivalente pour les employés. Contrairement aux ouvriers, les employés étaient soumis à l'assurance obligatoire quel que soit le montant de leur salaire et les cotisations personnelles payées étaient proportionnelles à la rémunération (et non forfaitaires comme c'était le cas pour les ouvriers). Une autre différence notable avec les ouvriers et les fonctionnaires était que l'âge de la retraite différait selon le genre. Les hommes prenaient leur retraite à 65 ans, comme les autres catégories professionnelles, alors que les femmes devaient partir à 60 ans. Cette différence entre hommes et femmes suscita quelques débats au parlement mais le législateur estima que de toute façon, les femmes laissaient tomber leur travail beaucoup plus jeunes, soit parce que leur mari gagnait suffisamment, soit parce celui-ci les contraignait à cesser toute activité dès lors qu'il avait toutes les capacités nécessaires pour assurer la subsistance de sa famille. Au vu des débats actuels, il est sans doute utile de dire que déjà à l'époque, tant les ouvriers que les employés bénéficiaient d'un système de pension anticipée qui leur permettait de partir cinq ans avant l'âge légal de la retraite...

... *Existait-il aussi une assurance pour les indépendants ?*

Dès 1924, les indépendants purent s'assurer librement pour la retraite et étaient alors soumis aux dispositions de la loi de 1924 pour les ouvriers. Comme le système connaissait peu de succès et que le nombre d'indépendants âgés dans le besoin augmentait, le législateur tenta de soumettre les indépendants les moins nantis à un système d'assurance obligatoire, à l'instar du système existant pour les ouvriers. Mais les indépendants tenaient à leur liberté et virent l'immixtion de l'Etat dans leurs affaires d'un très mauvais œil. Par ailleurs, le système élaboré était complexe et absolument pas adapté aux travailleurs indépendants et plus particulièrement aux « caractéristiques économiques et psychologiques des classes moyennes ». Par conséquent, le régime instauré par la loi du 14 juillet 1930 connut un échec cuisant et en 1937, le législateur décida de supprimer toute référence aux indépendants dans la loi. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce n'était pas tant le législateur qui ne se préoccupait pas des indépendants ; c'étaient les indépendants eux-mêmes qui, durant la première moitié du

20ème siècle, souhaitaient conserver leur autonomie et tenir les pouvoirs publics à distance.

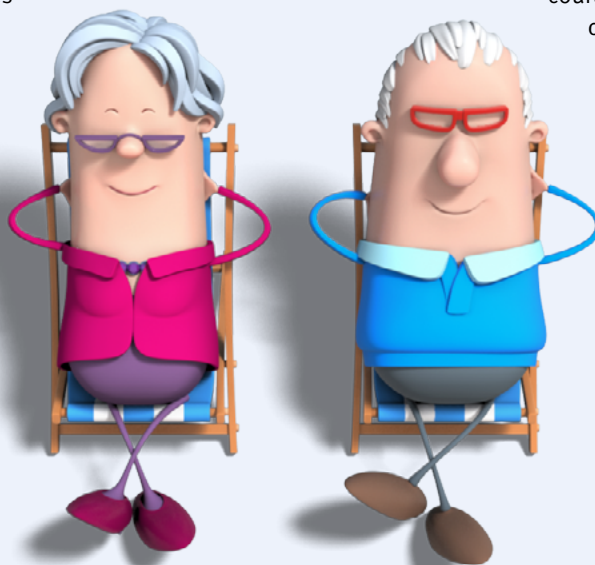
... *Ces différences ont-elles subsisté après la Deuxième guerre mondiale ?*

Au fil du temps, la situation, toutes catégories professionnelles confondues, évolua. La naissance officielle de la sécurité sociale, en 1944, marqua un tournant important de l'histoire des pensions. L'objectif du législateur était notamment d'offrir une protection sociale aux salariés et aux indépendants (*supra*) et de porter les pensions des travailleurs à un niveau décent, c'est-à-dire « 50% du salaire moyen des travailleurs ». Par ailleurs, l'esprit d'indépendance et d'autonomie des classes moyennes s'assouplit et, dans certaines limites, les indépendants furent prêts à, voire même demandeurs de, une intervention de l'Etat dans leur régime de protection sociale. Les années 50 ont donc été marquées par de nouvelles dispositions légales en matière de pensions, dont l'adoption d'une législation spécifique aux indépendants. Il faut dire que l'équilibre financier et la complexité des systèmes de pensions préoccupaient déjà largement les pouvoirs publics...

A ce stade, les ouvriers et les employés étaient toujours soumis à des lois distinctes qui connaissaient néanmoins une évolution relativement parallèle. C'est à cette période que les régimes de pension se sont organisés autour des principes que nous connaissons aujourd'hui : âge de la retraite, durée de carrière, rémunération de référence, situation familiale. En ce qui concerne la pension des ouvriers, nous constatons que, lorsque le législateur décida, en 1955, de porter le montant de la pension au taux ménage à 75% de la rémunération de référence, ce choix fut motivé par le calcul de la pension des fonctionnaires. Dans le rapport de commission, le législateur déclara : « L'un des plus grands mérites du projet (...) est qu'il s'inspire de la situation faite aux fonctionnaires publics pour suggérer de porter la pension des ouvriers à 75% du salaire moyen de la carrière. Depuis de longues années déjà, les milieux ouvriers ne cessaient de réclamer une amélioration importante de la pension, de telle manière que soient mis sur le même pied, à l'âge de la retraite, les travailleurs du secteur privé et du secteur public. Le Gouvernement a été sensible à ce principe de justice distributive, et il a estimé devoir inscrire cette idée généreuse à la base du projet soumis aux délibérations du parlement ». En pratique, seule la pension au taux ménage a été portée à 75% du salaire de référence. La pension au taux isolé a été maintenue à 60% pour des raisons financières.

## Qu'en était-il alors des différences entre les ouvriers et les fonctionnaires ?

Le salaire de référence des ouvriers était loin d'être calculé sur la même base que le traitement de référence des fonctionnaires. La pension des ouvriers était calculée sur le salaire moyen d'une carrière fixée à 45 ans alors que, comme nous l'avons vu, la pension des fonctionnaires était calculée sur le traitement moyen des cinq dernières années de carrière. En 1957, le législateur harmonisa le régime des pensions des employés pour l'aligner sur celui des ouvriers, l'objectif étant d'avoir des régimes semblables pour tous les salariés. Au final, ouvriers et employés furent soumis à la même loi à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1962 et en 1967, l'arrêté royal n° 50 que nous connaissons aujourd'hui fut adopté.



## Les indépendants ont-ils aussi été visés ?

Parallèlement, la mentalité des indépendants évolua. Le Conseil supérieur des Classes moyennes accepta la création d'un régime généralisé de pension pour les indépendants « à la condition de considérer la pension comme un dernier recours qui n'acquiert son entière valeur que dans le cas où l'individu n'a pas réussi à se constituer le patrimoine escompté ; il faudrait plutôt s'en tenir à une pension réduite à un minimum qui, bien que ne pouvant être considéré comme vital, serait néanmoins quelque chose de plus qu'un simple appoint ». Le législateur se rangea dès lors à l'avis des classes moyennes. En 1957, lors de l'adoption de la première véritable loi de pension des travailleurs indépendants, il considéra que « la pension obligatoire et généralisée doit revêtir, en ce qui concerne les travailleurs indépendants, le caractère d'un dernier recours seulement, qui n'acquiert son entière valeur que dans le cas où ils n'auront pas réussi à se constituer le patrimoine escompté ». La concrétisation de ce choix se traduisit par l'obligation, pour les indépendants, de se constituer une pension de retraite, soit via l'affectation d'un immeuble, soit via la souscription d'une assurance vie, soit encore via la conclusion d'une assurance pension

légale. Les cotisations sociales étaient proportionnelles aux revenus des indépendants et plafonnées. Pour la partie de revenus qui excédait le plafond, plus aucune cotisation n'était due. L'âge de la pension fut quant à lui identique à celui des salariés, 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes.

En 1963, le législateur réforma le régime de pensions des travailleurs indépendants pour des raisons financières et aux motifs que le nombre d'indépendants diminuait alors qu'il était nécessaire d'encourager ce type d'activité et qu'il convenait « du point de vue technique juridique (...) de mettre le régime de pension en concordance avec les modifications qui ont été apportées récemment aux régimes de pension des salariés, afin de permettre un règlement harmonieux des carrières mixtes ».

## Les régimes de pensions se rapprochaient-ils malgré tout de plus en plus ?

Par la suite, l'évolution des différents régimes de pension (salariés, fonctionnaires, indépendants) se poursuivit sur la base de motivations récurrentes : réduire la complexité du système, veiller à l'équilibre financier du secteur et garantir la viabilité des régimes de pensions, harmoniser les régimes. Ces arguments étaient présents dans tous les travaux préparatoires qui sous-tendirent les réformes successives. En matière d'harmonisation, nous pouvons souligner l'adoption de la loi dite loi Mainil (Loi portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions). Elle fut adoptée en 1984 et, comme son nom complet l'indique, visait l'harmonisation des régimes de pension. Le gouvernement était en effet d'avis qu'il n'était plus possible de traiter les régimes de pension catégorie par catégorie et qu'il était nécessaire de tendre vers plus de convergence entre salariés, fonctionnaires et indépendants pour veiller à la cohérence du secteur. Concrètement, la loi Mainil généralisa les règles de cumul, définît des dispositions générales en matière de travail autorisé pour les pensionnés, uniformisa les délais d'introduction des demandes de pension, etc. En 1996, à l'occasion de ce qu'il qualifia de 'modernisation de la sécurité sociale', le législateur entendit garantir la viabilité des

régimes de pension par l'adoption de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Retour de l'histoire en quelque sorte, c'est à ce moment que le législateur décida d'harmoniser l'âge légal de la pension des hommes et des femmes, pour toutes les catégories professionnelles, et de le fixer à... 65 ans.


Les réformes suivantes engagées en décembre 2011 s'inscrivirent dans la droite ligne de cette tendance marquée à la convergence des régimes. Citons en vrac l'harmonisation des pensions anticipées, la suppression de certains tantièmes préférentiels pour les fonctionnaires (en les maintenant cependant à partir du 48<sup>ème</sup>, tantième du personnel roulant de la SNCB oblige !), l'allongement de la période pour le calcul du traitement de référence dans la fonction publique, la réduction des possibilités d'assimilation des

années de carrière. Ces réformes se poursuivent et d'importantes modifications sont certainement à venir, si l'on en croit la volonté du gouvernement actuel et le rapport de la Commission 2020-2040 pour la réforme des pensions. Depuis la mise en place du gouvernement 2014-2019, des pas ont déjà été faits mais il est prématuré de les analyser dès maintenant dans une perspective historique, d'une part en raison de leur incomplétude (de nombreuses dispositions doivent encore être adoptées), d'autre part compte tenu du fait que le gouvernement vient juste de mettre en place le Comité national des Pensions et que nous n'avons pas, à ce jour, le recul suffisant. Il est vrai que dans l'histoire de la Belgique, les gouvernements successifs semblent faire preuve d'un attachement particulier aux commissions de travail sur les pensions... Quant à savoir si leur travail est toujours couronné de succès, c'est là un autre débat !


## Aperçu de la législation pertinente



**16 mars – 31 mai 2016**


Arrêté royal du 13 mars 2016  pris pour l'année 2018 en exécution de l'article 16, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.

(MB 21 mars 2016)

Loi du 18 mars 2016  portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral

des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

(MB 30 mars 2016)

Loi du 21 avril 2016  portant des dispositions diverses Intérieur — Police intégrée (Chapitre VIII. — Modification de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit).

(MB 29 avril 2016)