

**A V I S N° 1.408**

-----

Séance du mercredi 12 juin 2002

-----

Adaptation des montants applicables au travail autorisé des travailleurs salariés pensionnés,  
des travailleurs indépendants pensionnés et des ouvriers mineurs pensionnés pour invalidité.

x                    x                    x

1.940-1

## **A V I S N° 1.408**

---

Objet : Adaptation des montants applicables au travail autorisé des travailleurs salariés pensionnés, des travailleurs indépendants pensionnés et des ouvriers mineurs pensionnés pour invalidité

---

Par lettre du 27 mars 2002, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales et des Pensions, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur l'adaptation des montants applicables au travail autorisé des travailleurs salariés pensionnés, des travailleurs indépendants pensionnés et des ouvriers mineurs pensionnés pour invalidité.

L'examen de cette question a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 12 juin 2002, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE**

Par lettre du 27 mars 2002, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales et des Pensions, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur l'adaptation des montants applicables au travail autorisé des travailleurs salariés pensionnés, des travailleurs indépendants pensionnés et des ouvriers mineurs pensionnés pour invalidité et ce, conformément aux articles 64, § 5 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, 107, § 5 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants et 13, § 6 de l'arrêté royal du 13 novembre 1970 relatif au régime de pension d'invalidité des ouvriers mineurs.

Ces dispositions prévoient que le ministre qui a les pensions dans ses attributions adapte chaque année, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil national du Travail, les montants applicables au travail autorisé des pensionnés.

Le ministre des Affaires sociales et des Pensions propose d'augmenter de moitié les montants limites pour les pensionnés qui ont atteint l'âge légal de la pension. Les plafonds pour les personnes qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension et la marge supplémentaire pour les pensionnés qui ont des enfants à charge seraient majorés de 2 %.

Il ressort des explications fournies par le collaborateur du cabinet du ministre que cette augmentation constitue une première étape dans un processus graduel de libéralisation complète du travail effectué par les pensionnés.

### **II. POSITION DES ORGANISATIONS REPRESENTEES AU SEIN DU CONSEIL**

Le Conseil prend acte de la demande d'avis dans laquelle il est proposé d'augmenter de moitié les montants limites en matière de travail autorisé pour les pensionnés qui ont atteint l'âge légal de la pension. Les limites de revenus pour les personnes qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension et la marge supplémentaire pour les pensionnés qui ont des enfants à charge sont majorées de 2 %.

A. Considérations générales

Préalablement à l'examen du projet d'arrêté royal, le Conseil tient tout d'abord à souligner un certain nombre d'autres points :

1. Le délai de saisine du Conseil national du Travail

- a. Le Conseil constate que la proposition qui lui est soumise pour avis a déjà été largement diffusée auprès du grand public et qu'elle y a été présentée comme s'appliquant rétroactivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

En outre, il a appris par la presse que d'autres instances ont été informées et même consultées sur l'ensemble de la problématique du travail autorisé des pensionnés.

Bien que la réglementation prévoit l'avis du Conseil, il constate néanmoins qu'il est consulté tardivement sur ladite proposition, ce qui donne l'impression que son avis est plutôt une formalité et a pour résultat qu'il lui est particulièrement difficile de se prononcer encore sur cette problématique.

- b. Le Conseil trouve cela d'autant plus regrettable qu'il a demandé dans ses avis n°s 1.304 du 1<sup>er</sup> mars 2000 et 1.352 du 15 mai 2001 à être dorénavant consulté en fin d'exercice qui précède l'augmentation, de manière à ce que l'arrêté ministériel puisse être publié au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle s'applique l'adaptation.

Ce calendrier aurait déjà pour résultat d'accroître la sécurité juridique et de permettre aux intéressés de prendre en temps opportun les dispositions administratives requises.

2. Le respect des règles applicables en matière de travail autorisé

- a. Le Conseil note qu'en outre la déclaration habituelle à l'ONSS, une déclaration doit être introduite tant par le travailleur que par l'employeur auprès de l'Office National des Pensions (ONP) ou de l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI), préalablement à toute activité exercée par le pensionné, et ce, afin d'assurer la correcte application des règles en matière de travail autorisé.

À cet égard, le Conseil a déjà proposé dans son avis n° 1.304 du 1<sup>er</sup> mars 2000 de créer un flux de données entre l'ONSS, l'ONP et l'INAMI.

Il constate toutefois qu'il n'y a pas encore été donné suite. Selon le Conseil pour le paiement des prestations auprès de l'ONP, d'importants problèmes techniques font encore obstacle à la création d'un tel flux de données.

- b. Le Conseil insiste toutefois pour que ces problèmes soient résolus le plus rapidement possible, d'autant qu'il estime que ce flux de données peut contribuer à la simplification administrative, étant donné que, de ce fait, la déclaration préalable susvisée pourrait être supprimée.

En outre, cela mettrait également un terme au paradoxe qui existe actuellement suite au fait que tant les employeurs que les travailleurs qui introduisent effectivement une déclaration à l'ONSS pour leurs activités mais qui, compte tenu des circonstances, oublie d'effectuer leur déclaration préalable, sont plus susceptibles d'être contrôlés et sanctionnés que les employeurs et les travailleurs qui fraudent réellement.

Eu égard à cela, le Conseil juge que l'opérationnalisation du flux de données peut être l'occasion de réexaminer l'ensemble du mécanisme de sanctions.

## B. Quant au projet d'arrêté royal

Le Conseil a examiné avec la plus grande attention le projet d'arrêté royal qui lui est soumis pour avis. Les organisations de travailleurs et d'employeurs représentées en son sein ne sont toutefois pas parvenues à adopter un point de vue unanime sur tous les points.

### 1. La lisibilité du projet d'arrêté royal

Le Conseil observe que la réglementation relative au travail autorisé des pensionnés est très complexe et il déplore qu'il ne soit pas fait usage de l'adaptation des limites de revenus pour améliorer la lisibilité de cette réglementation.

## 2. L'augmentation des montants

### a. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

#### 1) Pour les pensionnés à partir de l'âge légal de la pension (2002 : hommes 65 ans – femmes 62 ans)

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment que, dans un État social actif, aucune limitation ne peut être imposée aux pensionnés qui désirent encore travailler après l'âge légal de la pension (2002 : hommes 65 ans – femmes 62 ans).

Dans ce cadre, les organisations d'employeurs souhaitent clairement souligner le fait qu'il faut entendre par la notion d'âge légal de la pension, l'âge de 65 ans (pour les femmes, 62 ans en 2002) et que ces limites d'âge doivent être appliquées en tant que deuxième condition complémentaire pour tous les pensionnés.

L'argument selon lequel les pensionnés entrent de ce fait en concurrence sur le marché du travail avec les autres groupes cibles de la politique en faveur de l'emploi, ne tient pas, selon ces membres. Les pensionnés qui ont encore une activité professionnelle exercent plutôt un travail occasionnel qui est soit trop limité soit trop spécifique pour d'autres catégories de travailleurs.

Bien qu'ils soient partisans d'une libéralisation du travail effectué par les pensionnés, ils comprennent néanmoins que son introduction doit se produire de manière progressive pour des raisons budgétaires. Ils se demandent toutefois comment le ministre envisage cet échelonnement : en deux ou en plusieurs phases. Pour eux, il ne peut être question que de deux phases. Ils soulignent que ladite libéralisation entraîne non seulement des coûts mais aussi des bénéfices.

Ils se rallient dès lors, à titre de première phase, à l'augmentation des montants limites proposée dans le projet d'arrêté royal, mais ils insistent pour que la date d'entrée en vigueur de la deuxième phase en ce qui concerne la libéralisation soit définie dès à présent.

2) Pour les pensionnés à partir de 60 ans

Les membres représentant les organisations d'employeurs ne plaident pas pour une libéralisation du travail autorisé des pensionnés qui n'ont pas encore atteint l'âge légal de la pension (cf. 1). Ils pensent cependant que les limites de revenus autorisées pour les pensionnés à partir de 60 ans devraient pouvoir être augmentées de 20 %.

3) Approche distincte des travailleurs indépendants

Par ailleurs, les membres représentant les organisations d'employeurs estiment que cette problématique est très importante pour les travailleurs indépendants.

Pour de nombreux travailleurs indépendants, la poursuite d'une activité professionnelle au-delà de l'âge de la pension s'inscrit dans le cadre du suivi de leur entreprise. Dans ce sens, il ne s'agit pas pour eux d'un choix, mais d'une nécessité en vue d'assurer la bonne continuation de leur société. Il existe dès lors beaucoup plus de travailleurs indépendants que de travailleurs salariés qui continuent à travailler après leur retraite.

C'est ce qui apparaît également des retombées budgétaires qu'une suppression complète des limites de revenus applicables au travail autorisé des pensionnés aurait sur le système de la sécurité sociale. Il ressort des explications du collaborateur du cabinet du ministre qu'elles sont estimées au total à 132,60 millions d'euros sur une base annuelle, dont la majeure partie, soit 100,37 millions d'euros, serait supportée par le système des travailleurs indépendants.

Eu égard à cela et étant donné que le système des travailleurs indépendants assume seul la plus grande partie du coût de ladite réforme, ces membres considèrent qu'une approche distincte est nécessaire pour cette catégorie. A ce sujet, ils proposent que des limites de revenus séparées soient fixées pour les travailleurs indépendants, en s'inscrivant dans le cadre de la problématique globale des pensions, qui est traitée par la Table Ronde sur le statut social des indépendants.

En outre, cette approche ferait disparaître l'inégalité existant actuellement entre les travailleurs indépendants pensionnés et les fonctionnaires et les travailleurs salariés pensionnés. Un travailleur indépendant ne peut gagner comme revenu complémentaire que le même montant que les autres pensionnés, tandis que son système prévoit le versement de pensions inférieures et des sanctions plus lourdes en cas de retraite anticipée.

De plus, en ce qui concerne l'égalité entre tous les pensionnés, ces membres ne comprennent pas non plus ce que les membres représentant les organisations de travailleurs entendent, comme indiqué ci-après, par "des sommes qui sont versées aux gérants de sociétés d'une personne et de sociétés privées à responsabilité limitée ainsi qu'aux associés de sociétés coopératives". Ils observent en tout cas que les mandataires et les associés sont assujettis à la sécurité sociale des travailleurs indépendants et que les revenus qui leur sont versés sont assujettis à la réglementation sociale et fiscale qui leur est propre.

4) Modalités administratives de mise en œuvre

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que le projet d'arrêté royal met en place une nouvelle réglementation qui est à la fois très lourde et très complexe dans sa mise en œuvre pratique, tant pour les pensionnés concernés que pour l'administration chargée du contrôle de cette mise en œuvre.

Les nouvelles règles de proportionnalité qui doivent être appliquées dans l'année au cours de laquelle l'on change de catégorie de pension sont pratiquement inapplicables. Les membres proposent dès lors de conserver la réglementation actuelle qui consiste à ne réaliser un changement de catégorie que le 1er janvier de l'année suivant la nouvelle situation familiale ou le nouveau régime de pension et d'appliquer le même principe aux pensionnés qui ont atteint l'âge légal de la pension.

5) Le système de l'adaptation des montants

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que le projet d'arrêté royal reprend l'ancienne formule d'adaptation annuelle des montants.

Ils considèrent toutefois qu'il serait plus simple d'adapter automatiquement ces limites de revenus, dans la mesure où elles continueront à exister, à la norme salariale biennale convenue dans l'accord interprofessionnel.



b. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

1) L'augmentation des montants limites en matière de travail autorisé

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont disposés à discuter d'une augmentation des montants limites, mais pas comme étape vers une libéralisation complète des limites de revenus pour les pensionnés, à laquelle ils sont opposés.

Pour ces membres, ce type d'augmentation des limites de revenus pour les pensionnés ne constitue pas une priorité et ce, pour deux raisons :

- a) premièrement, ils préféreraient utiliser d'une autre manière les coûts qui y sont liés.

Plus précisément, ils constatent que le ministre souhaite augmenter les montants limites applicables au travail autorisé des pensionnés afin que les pensionnés puissent conserver leur niveau de vie.

Bien qu'ils souscrivent à cet objectif général, ils considèrent qu'il faut le réaliser d'une autre manière, à savoir par des pensions suffisamment élevées.

En outre, ils jugent que ce n'est pas la bonne méthode pour atteindre ce but. Il ressort de la pratique qu'il s'agit principalement de pensionnés avec une bonne pension, qui n'éprouvent pas encore le désir de s'arrêter. C'est donc le groupe disposant de revenus suffisants qui souhaite travailler plus longtemps.

- b) deuxièmement, ils estiment que le gouvernement doit d'abord se concentrer sur la problématique de l'emploi des plus de 45 ans pour ne s'occuper que par après du travail des pensionnés.

Il est incontestable que, dans le cadre de la politique européenne de l'emploi, qui vise une augmentation du taux de participation des travailleurs âgés, toute l'attention doit être consacrée audit groupe cible.

Si les limites de revenus autorisés pour les pensionnés devaient néanmoins disparaître totalement, ces personnes se trouveraient en concurrence sur le marché du travail non seulement avec le groupe cible susmentionné des travailleurs âgés, mais également avec les jeunes, pour lesquels des moyens supplémentaires sont d'ailleurs prévus.

## 2) L'augmentation des montants

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que le projet d'arrêté royal reprend l'ancienne formule d'adaptation annuelle des montants.

Ils considèrent qu'il serait plus simple d'indexer automatiquement de 2 % tous les deux ans ces limites de revenus, conformément à l'usage existant.

Ils soulignent que d'autres modifications de ces montants doivent encore effectivement être soumises au Conseil pour avis.

## 3) Approche distincte des travailleurs indépendants

Les membres représentant les organisations de travailleurs ne peuvent marquer leur accord sur la proposition de régler ce problème de manière distincte pour les travailleurs indépendants.

Tout d'abord, cela ne s'inscrit pas dans le cadre d'une plus grande harmonisation entre les deux systèmes. Ensuite, cela peut avoir pour effet le passage d'un système à l'autre. En effet, s'il y avait une organisation séparée avec des montants limites plus élevés pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés, il serait plus séduisant pour les travailleurs salariés pensionnés d'exercer après leur retraite une activité d'indépendant, et non une activité professionnelle salariée.

En conséquence, le système des travailleurs salariés paierait systématiquement la pension et en supporterait donc les coûts, tandis que le système des travailleurs indépendants percevrait les cotisations de sécurité sociale sur le nouveau revenu.

Par ailleurs, pour le système des travailleurs salariés, il existe le risque juridique qu'en raison du principe de non-discrimination, il faille réaliser sans cesse des adaptations en fonction des assouplissements qui seront introduits dans le système des travailleurs indépendants.

En ce qui concerne l'égalité entre les pensionnés, les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent qu'effectivement, les pensions sont inférieures pour les travailleurs indépendants et que des sanctions plus lourdes sont appliquées en cas de retraite anticipée, mais qu'ils paient également moins de cotisations.

En outre, en cas d'augmentation des montants limites pour les travailleurs indépendants, l'égalité ne sera pas encore réalisée entre tous les pensionnés. A cet égard, ils observent que des sommes sont parfois versées aux gérants de sociétés d'une personne et de sociétés privées à responsabilité limitée ainsi qu'aux associés de sociétés coopératives, ce qui permet aux pensionnés de bénéficier de sommes dont les montants ne sont pas pris en compte dans le calcul du revenu de l'activité professionnelle, alors qu'elles en relèvent en fait.

Pour cette raison, ils jugent qu'il faut continuer à fixer les limites de revenus dans une réglementation générale qui s'applique à toutes les catégories de pensionnés.

### 3. L'âge

#### a) Position des membres représentant les organisations d'employeurs, la CSC et la CGSLB

- 1) Les membres représentant les organisations d'employeurs, la CSC et la CGSLB constatent que le projet d'arrêté royal parle de montants différents selon qu'il s'agit de pensionnés qui ont ou qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension.

Dans la mesure où ils souscrivent ou non à l'augmentation de ces montants, ils estiment cependant que cette augmentation des montants limites ne peut s'appliquer qu'à partir de l'âge de 65 ans.

À cet égard, il est signalé qu'il faut tenir compte, pour cette limite d'âge, du relèvement progressif de l'âge de la pension des femmes. Pour ces dernières, cet âge est égal à 62 ans jusqu'à fin 2002, 63 ans jusqu'à fin 2005 et 64 ans jusqu'à fin 2008.

Eu égard aux efforts fournis pour maintenir les gens plus longtemps au travail, il n'est en effet pas possible que les travailleurs qui prennent leur retraite avant d'avoir 65 ans soient encouragés à combiner leur pension et un revenu complémentaire.

Sous ce rapport, ces membres soulignent également que, pour certaines catégories de travailleurs salariés, l'âge légal de la pension ne coïncide pas toujours avec l'âge de 65 ans. Ils songent ici notamment aux marins, aux enseignants, aux pilotes, etc.

2) En ce qui concerne les montants limites qui sont d'application pour les pensionnés de moins de 65 ans, ces membres ne sont toutefois pas parvenus à adopter de position unanime :

- les membres représentant la CSC et la CGSLB estiment que, tenant compte de l'argumentation susdite, les limites existantes doivent être conservées pour les pensionnés de moins de 65 ans (pour les femmes, 62 ans jusqu'à fin 2002, 63 ans jusqu'à fin 2005 et 64 ans jusqu'à fin 2008).
  
- les membres représentant les organisations d'employeurs jugent que les limites de revenus doivent également être augmentées de 20 % pour les pensionnés à partir de 60 ans.

b. Position des membres représentant la FGTB

Nonobstant les positions syndicales exprimées au point B.2.b., les membres représentant la FGTB estiment que si la majoration des 50 % entrain en vigueur, elle devrait s'appliquer aux plus de 60 ans.

Ainsi les femmes et les bénéficiaires de pensions anticipées seraient traités sur un pied d'égalité. En outre, la limitation de la majoration de 50 % aux pensionnés au-delà de l'âge de 65 ans introduirait une certaine absurdité : au plus âgé est le pensionné, au plus il serait incité à rester au travail.

4. Priorité

Enfin, pour le Conseil, la dépense supplémentaire qu'entraînera une augmentation de ces montants limites ne constitue pas une priorité et certainement pas pour le système de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

-----