

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

19 FEBRUARI 2003

Wetsvoorstel tot wijziging van de pensioenwetgeving, wat betreft de cumulatie van een overlevingspensioen met de inkomsten uit een voortgezette beroepsactiviteit

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **REMANS**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren D'Hooghe, voorzitter; Barbeaux, mevrouw Bouarfa, de heren Cornil, Dedecker, mevrouw De Roeck, de heer Galand, mevrouw Pehlivan, de heren Steverlyncx en Remans, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de dames De Schamphelaere, Leduc, de heren Malcorps, Poty, Siquet, Thissen en mevrouw Vanlerberghe.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-1399 - 2002/2003 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw de Bethune.

Nr. 2 : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

19 FÉVRIER 2003

Proposition de loi modifiant la législation sur les pensions en ce qui concerne le cumul d'une pension de survie avec les revenus résultant de la poursuite d'une activité professionnelle

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR M. **REMANS**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. D'Hooghe, président; Barbeaux, Mme Bouarfa, MM. Cornil, Dedecker, Mme De Roeck, M. Galand, Mme Pehlivan, MM. Steverlyncx et Remans, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mmes De Schamphelaere, Leduc, MM. Malcorps, Poty, Siquet, Thissen et Mme Vanlerberghe.

Voir :

Documents du Sénat :

2-1399 - 2002/2003 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme de Bethune.

N° 2 : Amendements.

De commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 15 en 29 januari en 19 februari 2003.

I. TOELICHTING DOOR DE INDIENER VAN HET WETSVORSTEL

Mevrouw de Bethune licht toe dat het voorliggende wetsvoorstel pleit voor een opheffing van de begrenzing van de toegelaten beroepsarbeid voor weduwen of weduwnaars die in aanmerking komen voor een overlevingspensioen, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. In de huidige situatie moet de langstlevende echtgenoot op het ogenblik van het overlijden van de partner, ten minste één jaar gehuwd zijn, en minstens 45 jaar oud zijn of kinderen ten laste hebben om een overlevingspensioen te genieten. Het bedrag hiervan wordt berekend op basis van de arbeidsprestaties (anciënniteit en loon) van de overleden partner, dus op grond van opgebouwde rechten. Het betreft dus een afgeleid recht. De huidige wetgeving maakt slechts een beperkte beroepsactiviteit mogelijk voor de gerechtigde weduwe of weduwnaar, op straffe van verval van het overlevingspensioen.

De huidige wetgeving gaat immers nog steeds uit van een kostwinnersmodel, waarbij de vrouw over het algemeen geen eigen beroepsinkomen heeft. Vandaag domineert echter het tweeverdienersmodel, vaak uit een financiële noodzaak om kinderen te kunnen opvoeden volgens de thans geldende normen en verwachtingen.

De wetgeving legt een zware hypotheek op de ontwikkeling en de toekomst van de overlevende partner en vooral op de toekomstkansen van de eventuele kinderen. Voor deze laatste kan dit gevolgen hebben voor hun studiemogelijkheden en daardoor ook voor hun latere tewerkstelling. Voor de overlevende partner betekent het in vele gevallen dat de uitbouw van de beroepsloopbaan moet worden opgeofferd om het recht op het overlevingspensioen niet te verliezen. Het is belangrijk om rekening te houden met de sociale realiteit die er tot nu toe in bestaat dat de situatie van de vrouw in de meeste gezinnen sociaalrechtelijk en arbeidsrechtelijk minder sterk is dan die van de man. Dit is niet enkel het gevolg van hun persoonlijke keuze, maar ook van een sociale en arbeidsrechtelijke realiteit. Omwille van al deze redenen stelt de senator voor een cumulatie tussen een eigen inkomen en een overlevingspensioen mogelijk te maken.

Spreekster verwijst naar een petitieactie in 2002 van de West-Vlaamse ACW-vrouwen om deze concrete problematiek van weduwen en weduwnaars in het daglicht te stellen. Zij pleitten ervoor bij de berekening van het overlevingspensioen ten minste een

La commission a discuté la présente proposition de loi au cours de ses réunions des 15 et 29 janvier et 19 février 2003.

I. EXPOSÉ DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

Mme de Bethune explique que la proposition de loi à l'examen vise à supprimer la limitation de l'activité professionnelle autorisée pour les veuves et les veufs qui peuvent prétendre à une pension de survie, en ce qui concerne tant les travailleurs salariés que les indépendants. Actuellement, pour pouvoir bénéficier d'une pension de survie, l'époux survivant doit, au moment du décès de son conjoint, être marié depuis au moins un an et être âgé de 45 ans au moins ou avoir des enfants à charge. Le montant de la pension est calculé sur la base des prestations de travail (ancienneté et salaire) du partenaire défunt, c'est-à-dire sur la base de droits acquis. Il s'agit donc d'un droit dérivé. En vertu de la législation actuelle, la veuve ou le veuf bénéficiaire ne peut exercer qu'une activité professionnelle restreinte, à peine de déchéance de la pension de survie.

En effet, la législation actuelle est encore basée sur le modèle du soutien de famille unique dans lequel la femme ne dispose généralement d'aucun revenu professionnel propre. Or, aujourd'hui, le modèle du ménage à double revenu est le modèle prédominant, et ce, en raison des contraintes financières auxquelles il faut faire face pour pouvoir éduquer les enfants conformément aux normes et aux attentes actuelles.

La législation hypothèque lourdement le développement et l'avenir du partenaire survivant et, surtout, les perspectives d'avenir des enfants éventuels. Pour ces derniers, cette situation peut avoir des conséquences sur le plan des études et, partant, sur leurs perspectives de travail. Elle obligera dans bien des cas l'époux survivant à sacrifier sa carrière professionnelle pour pouvoir conserver le droit à la pension de survie. Il importe de tenir compte de la réalité sociale qui est encore telle que, dans la plupart des ménages, la femme occupe une situation moins confortable que celle de l'homme, du point de vue et du droit social, et du droit du travail. Cela résulte non seulement d'un choix personnel, mais aussi d'une réalité sociale et de l'état actuel du droit du travail. Pour toutes ces raisons, la sénatrice propose d'autoriser le cumul d'un revenu personnel avec une pension de survie.

L'intervenante fait référence à une pétition que lancèrent en 2002 les femmes ACW de Flandre occidentale dans le but de mettre en lumière cette problématique concrète à laquelle des veuves et des veufs sont confrontés. Ces femmes demandaient que, dans

begrenzing van het totaalinkomen in acht te nemen in plaats van een begrenzing van de toegelaten beroepsarbeid. Zo vermijdt men dat gerechtigden hun overlevingspensioen op korte termijn volledig kunnen verliezen wanneer zij nog een eigen beroepsarbeid uitoefenen.

II. ALGEMENE BESPREKING

De heer Vandembroucke, minister van Sociale Zaken en Pensioenen, stelt dat het huidige verbod op cumulatie inzake toegelaten beroepsactiviteit in hoofde van een gerechtigde op een overlevingspensioen voortkomt uit de opvatting dat een overlevingspensioen wordt toegekend ter vervanging van een inkomen uit arbeid. Dit heeft logischerwijze tot gevolg dat deze arbeid wordt stopgezet. Op deze regel bestaan uitzonderingen die de uitoefening van een beperkte beroepsbezigheid toelaten. Zo kan de langstlevende echtgenoot, naast het genot van het overlevingspensioen, deels een beroepsactiviteit uitoefenen mits de beperking van zijn inkomsten. Een dergelijke regeling geldt in de drie grote pensioenregelingen.

Vanaf 1 januari 2002 werden de grensbedragen inzake toegelaten beroepsactiviteit ongeveer met de helft verhoogd voor de gepensioneerden die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt. De grensbedragen voor de andere gepensioneerden werden op die datum met 2% verhoogd. Er werd tevens beslist aan het betrokken adviesorgaan een tweede voorstel voor te leggen met betrekking tot de tweede fase, die ofwel een verhoging betreft van de toegelaten grens op bijkomende arbeid die thans wordt opgelegd aan de gepensioneerden die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt of de eventuele opheffing van die grens. Dit advies zal waarschijnlijk voor het eind van de maand worden gepubliceerd.

Daarbij merkt de minister op dat voor de gerechtigden op een overlevingspensioen beneden de 65 jaar reeds een heel soepele regeling geldt. Indien zij uitsluitend beschikken over een overlevingspensioen mogen weduwen en weduwnaars onder de 65 en zonder kinderen ten laste 598 771 frank bijverdienen. Bij kinderlast stijgt dit tot 748 464 frank. Voor gewone gepensioneerden onder de 65 jaar is dat respectievelijk 299 285 frank en 449 078 frank.

De minister benadrukt dat voorrang wordt gegeven aan de opbouw van de individuele rechten en dat het overlevingspensioen een afgeleid recht is dat wordt toegekend op basis van de prestaties van de overledene. Afgeleide rechten vertegenwoordigen op

le calcul de la pension de survie, on tient compte au moins d'une limitation des revenus globaux et non pas d'une limitation du travail professionnel autorisé, et ce, pour éviter que les bénéficiaires ne courent le risque de perdre complètement, à court terme, leur pension de survie, lorsqu'ils exercent encore une activité professionnelle personnelle.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Frank Vandembroucke, ministre des Affaires sociales et des Pensions, déclare que l'interdiction de cumul actuelle en matière d'activité professionnelle autorisée au bénéficiaire d'une pension de survie découle de la conception selon laquelle une pension de survie est attribuée en remplacement du revenu d'un travail et qui veut, en toute logique, que l'intéressé mette fin à ce travail. Cette logique tolère néanmoins certaines exceptions qui rendent possible l'exercice d'une activité professionnelle restreinte. C'est ainsi que le conjoint survivant peut, tout en bénéficiant d'une pension de survie, exercer une activité professionnelle partielle dont les revenus sont limités. Une réglementation en ce sens est applicable dans le cadre des trois grands régimes de pension.

Le 1^{er} janvier 2002, les montants maximum du revenu de l'activité professionnelle autorisée ont été augmentés de moitié environ pour les pensionnés qui ont atteint l'âge légal de la retraite. Les montants maximum valables pour les autres pensionnés ont été relevés, eux, de 2% à cette date. L'on a également décidé de soumettre à l'organe consultatif concerné une seconde proposition relative à la deuxième phase, qui prévoit la possibilité, soit de relever le revenu maximum autorisé de l'activité d'appoint des pensionnés qui ont atteint l'âge légal de la retraite, soit de supprimer le plafond en la matière. Cet avis sera probablement publié avant la fin du mois.

Le ministre fait observer à ce propos qu'une réglementation très souple existe déjà pour les personnes de moins de 65 ans qui bénéficient d'une pension de survie. Les veuves et les veufs de moins de 65 ans sans enfants à charge qui perçoivent exclusivement une pension de survie, peuvent gagner 598 771 francs à titre de revenu d'appoint. S'ils ont un ou plusieurs enfants à charge, ce plafond peut atteindre 748 464 francs. Pour les pensionnés ordinaires de moins de 65 ans, ces montants s'élèvent respectivement à 299 285 francs et 449 078 francs.

Le ministre souligne que la priorité est donnée à la constitution de droits individuels et que la pension de survie est un droit dérivé qui est attribué sur la base des prestations du défunt. À l'heure actuelle, les droits dérivés représentent déjà 33% du budget de la sécu-

dit ogenblik reeds 33 % van het budget van de sociale zekerheid. Het overlevingspensioen moet worden beschouwd als een aanvulling op lage inkomsten en mag niet worden gebruikt om hoge inkomsten te genereren. De afschaffing van de grenzen op de toegelaten bijkomende activiteit kan ondermeer de verdere individualisering schaden. De minister stelt dat het gemiddeld uitbetaalde bedrag van een overlevingspensioen momenteel reeds hoger ligt dan het gemiddeld uitbetaalde bedrag van het rustpensioen van vrouwen. Dit laatste bedraagt momenteel gemiddeld 478 euro per maand voor een gehuwde vrouw. Voor een niet-gehuwde vrouw is dit 497,25 euro per maand. Het overlevingspensioen bedraagt momenteel gemiddeld 518,35 euro per maand. De mogelijkheid om het overlevingspensioen onbeperkt te cumuleren met een beroepsactiviteit zal ongetwijfeld een grote toename van de aanvragen voor een overlevingspensioen met zich meebrengen van die mensen die er nu voor gekozen hebben hun eigen beroepsactiviteit verder te zetten en zo hun eigen pensioenrechten op te bouwen.

De heer Steverlynck vindt de verhoging met 2 % van 1 januari 2002 te weinig, vooral gelet op het feit dat een bijkomend inkomen verwerven voor veel mensen in deze situatie een noodzaak is. Hij is blij te vernemen dat de minister een voorstel aan de adviesorganen zal voorleggen betreffende de verhoging of de afschaffing van de toegelaten grens op bijkomende arbeid.

Mevrouw de Bethune zou graag weten waarom geen advies werd gevraagd over een voorstel om een cumul met het overlevingspensioen mogelijk te maken? Ook de spreekster is een voorstander van de opbouw van individuele rechten maar zij wijst er op dat dit niet ten koste mag gaan van een generatie die niet de mogelijkheid heeft gehad deze rechten op te bouwen.

De heer Remans wenst meer verduidelijking over de kostprijs van dit voorstel. Zijn er voorzieningen voor alleenstaande ouders?

Volgens de berekeningen van de minister is het wetsvoorstel budgettair onhaalbaar. De volledige afschaffing van de cumulatieve beperking voor weduwen en weduwnaars zou, voor alle weduwen en weduwnaars samen, 94 miljard frank kosten. Een beperking van de groep tot de weduwen en weduwnaars beneden de 65 zou nog steeds 23 miljard frank kosten. Voor alleenstaanden zijn er geen voorzieningen. Ook samenwonenden kunnen bij overlijden van één van de partners geen aanspraak maken op een overlevingspensioen en zijn dus genoodzaakt hun eigen rechten verder uit te bouwen. Hij wijst er op dat indien binnenkort het homohuwelijk zal worden

rité sociale. La pension de survie doit être considérée comme un complément à des revenus modestes et ne peut en aucun cas servir à générer des revenus élevés. La suppression des plafonds de revenus d'activités complémentaires autorisées risquerait, entre autres, de nuire à la poursuite du processus d'individualisation des droits. Le ministre précise que le montant moyen de la pension de survie est déjà supérieur au montant moyen de la pension de retraite des femmes, qui s'élève à 478 euros par mois en moyenne pour une femme mariée. Pour une femme non mariée, ce montant est de 497,25 euros par mois. Quant à la pension de survie mensuelle moyenne, elle s'élève actuellement à 518,35 euros. En autorisant le cumul illimité d'une pension de survie avec une activité professionnelle, on verrait sûrement augmenter très nettement le nombre de demandes de pension de survie émanant de personnes qui ont choisi de poursuivre leur activité professionnelle et de se constituer, ce faisant, leurs propres droits à la pension.

M. Steverlynck considère l'augmentation de 2 % au 1^{er} janvier 2002 comme insuffisante, surtout lorsque l'on sait que l'acquisition d'un revenu complémentaire est une nécessité pour nombre de personnes qui se trouvent dans ladite situation. Il est heureux d'apprendre que le ministre soumettra aux organes d'avis une proposition de relèvement ou de suppression de la limite autorisée pour ce qui est du travail complémentaire.

Mme de Bethune aimerait savoir pourquoi on n'a pas demandé d'avis sur une proposition visant à autoriser un cumul avec une pension de survie? L'intervenante est, elle aussi, favorable à la constitution de droits individuels, mais elle souligne que cela ne doit pas se faire au détriment d'une génération qui n'a pas eu la faculté de se constituer les droits en question.

M. Remans souhaite obtenir plus de précisions à propos du coût des mesures prévues par la proposition de loi. A-t-on prévu quelque chose pour les parents isolés?

Selon les calculs du ministre, les objectifs fixés par la proposition sont irréalisables du point de vue budgétaire. La suppression totale de la limitation de cumul en faveur de l'ensemble des veuves et des veufs coûterait 94 milliards de francs. La suppression en faveur du seul groupe des veuves et des veufs de moins de 65 ans coûterait toujours 23 milliards de francs. Rien n'a été prévu pour les isolés. Les cohabitants ne peuvent pas non plus prétendre à une pension de survie en cas de décès de leur partenaire et ils doivent donc nécessairement continuer à se constituer leurs propres droits. Il souligne, au cas où l'on autoriserait le mariage des homosexuels — ce qui pourrait se faire

erkend een nieuwe categorie van gerechtigden zal ontstaan.

Mevrouw de Bethune meent dat veel alleenstaanden en samenwonenden zich bewust en gewild in deze situatie bevinden en vaak een partner hebben die onderhoudsgeld betaalt. Zij twijfelt er aan dat de mogelijke problemen van deze personen kunnen worden opgelost door iets toe te voegen aan haar wetsvoorstel. Er kunnen voor alleenstaande ouders immers moeilijk fictieve afgeleide rechten worden opgebouwd.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Over dit artikel werden geen opmerkingen gemaakt.

Artikelen 2 en 3

De heer Steverlynck dient twee amendementen in (stuk Senaat, nr. 2-1399/2, amendementen nrs. 1 en 2) waarbij rekening wordt gehouden met de hoge kost van het wetsvoorstel. Deze amendementen strekken ertoe de betrokkenen een verhoging van 50 % toe te staan, in plaats van de 2 % die zij hebben gekregen, wat vergelijkbaar is met de verhoging die de gerechtigden op een rustpensioen en die de pensioensleeftijd hebben bereikt gekregen hebben sinds begin 2002. Op deze manier wordt het toegelaten inkomen dat iemand met een overlevingspensioen mag verdienen, anderhalve keer het bedrag van de toegelaten activiteit van iemand die een rustpensioen heeft. Zo wordt de gelijkheid hersteld die vroeger bestond tussen personen met een overlevingspensioen en personen met een rustpensioen, en die doorbroken werd door de verhoging met 50 % van het toegelaten bedrag dat een gepensioneerde mag bijverdienen tegenover een verhoging met 2 % van het toegelaten bedrag voor iemand met een overlevingspensioen.

De minister is niet overtuigd door de amendementen. Hij wijst er op dat er inzake overlevingspensioenen een belangrijke inspanning werd gedaan in het begin van de jaren negentig, wat verklaart dat de cumulatiegrens voor overlevingspensioenen een stuk hoger ligt dan voor rustpensioenen. Deze regering heeft er nu voor gekozen een inspanning te leveren voor de rustpensioenen. De minister acht een nieuwe slingerbeweging niet onmiddellijk noodzakelijk.

bientôt — une nouvelle catégorie d'ayants droit verrait le jour.

Selon Mme de Bethune, nombre de personnes sont des isolés et des cohabitants volontaires qui ont un partenaire qui leur verse une pension alimentaire. Elle doute que l'on puisse résoudre les problèmes éventuels de ces personnes en ajoutant quelque chose à sa proposition de loi. On peut en effet difficilement constituer des droits dérivés fictifs en faveur de parents isolés.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1

Cet article n'a donné lieu à aucune observation.

Articles 2 et 3

M. Steverlynck dépose deux amendements (doc. Sénat, n° 2-1399/2, amendements n^{os} 1 et 2) qui tiennent compte du coût élevé qu'emporterait la mise en œuvre de la proposition de loi. Ces amendements visent à octroyer aux intéressés une augmentation de 50 % au lieu des 2 % qu'ils ont reçus, ce qui est comparable à l'augmentation que les bénéficiaires d'une pension de retraite ayant atteint l'âge de la retraite ont reçue depuis le début de 2002. L'on porte ainsi le montant du revenu autorisé qu'un bénéficiaire d'une pension de survie peut gagner à une fois et demie le montant de l'activité autorisée d'un bénéficiaire d'une pension de retraite. L'on rétablit ainsi l'équité qui existait jadis entre les bénéficiaires d'une pension de survie et les bénéficiaires d'une pension de retraite et qui avait été rompue par le fait que l'on a augmenté de 50 % le montant autorisé du salaire d'appoint que peut gagner un retraité et seulement de 2 % ledit montant autorisé pour les bénéficiaires d'une pension de survie.

Le ministre n'est pas convaincu par les amendements. Il souligne qu'en matière de pensions de survie, un effort important a été consenti au début des années nonante, ce qui explique que le plafond autorisé en cas de cumul avec une pension de survie est nettement plus élevé que le plafond autorisé en cas de cumul avec une pension de retraite. Le gouvernement actuel a maintenant choisi de consentir un effort en faveur des pensions de retraite. Le ministre ne pense pas qu'un nouveau mouvement de balancier s'impose dans l'immédiat.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Amendement 1 op artikel 2 wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Artikel 2 wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Amendement 2 op artikel 3 wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Artikel 3 wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Het wetsvoorstel wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Dit verslag is goedgekeurd met zeven stemmen bij één onthouding.

De rapporteur,

Jan REMANS.

De voorzitter,

Jacques D'HOOGHE.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est rejeté par 9 voix contre 3.

L'amendement n° 1 à l'article 2 est rejeté par 9 voix contre 3.

L'article 2 est rejeté par 9 voix contre 3.

L'amendement n° 2 à l'article 3 est rejeté par 9 voix contre 3.

L'article 3 est rejeté par 9 voix contre 3.

La proposition de loi a été rejetée par 9 voix contre 3.

Le présent rapport a été approuvé par sept voix et une abstention.

Le rapporteur,

Jan REMANS.

Le président,

Jacques D'HOOGHE.