

Bruxelles, le 6 février 2024

Avis 2024/01

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

Article 110, § 1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

**Activité autorisée en cas de cumul d'une pension de retraite
anticipée avec des revenus provenant d'un flexi-job**

En résumé.....	2
1 Activité autorisée après la prise de cours de la pension.....	3
2 Projet d'arrêté royal.....	5
2.1 Prise en considération des revenus provenant d'un flexi-job.....	5
2.2 Nouveau plafond de revenus en cas de cumul d'une pension avec un flexi-job.....	5
2.3 Sanctions en cas de dépassement du nouveau plafond de revenus	5
2.4 Entrée en vigueur	7
3 Avis du Comité.....	7

En résumé

Le CGG est chargé de rendre un avis sur un projet d'arrêté royal qui :

1. clarifie, légistiquement, que les revenus provenant d'un flexi-job relèvent de l'application des règles en matière d'activité autorisée qui s'appliquent à certains travailleurs indépendants pensionnés ;
2. introduit un plafond de revenus spécifique pour le cumul d'une pension anticipée avec des revenus provenant d'un flexi-job par les indépendants qui bénéficient d'une pension de retraite anticipée sans justifier d'une carrière professionnelle de 45 années, et
3. prévoit une sanction adaptée en cas de dépassement de ce nouveau plafond de revenus. Cette nouvelle sanction correspond à une réduction du montant de pension à concurrence de 50 % du pourcentage de dépassement des revenus issus de l'activité flexi-job par rapport au nouveau plafond.

Le CGG rend **un avis négatif** sur ce projet d'arrêté royal. Il se base sur les **considérations suivantes** :

1. Les indépendants trouvent que la réglementation en matière d'activité autorisée est déjà très complexe dans son état actuel. **Les mesures proposées ne font qu'accroître cette complexité.** Cela rend le système encore moins transparent pour les indépendants et complique, de surcroît, la tâche des organismes d'exécution.
2. Le **système d'activité autorisée** comme instrument pour réguler le cumul d'une pension (anticipée) avec des revenus provenant d'une activité indépendante comporte déjà en soi **quelques défauts fondamentaux** (les revenus recueillis par l'indépendant ne constituent pas toujours un bon indicateur du volume de l'activité, difficultés de contrôler les conditions et les seuils pour la rectification en cas d'infraction).
3. La mesure a pour but de décourager les indépendants de mettre fin à leur carrière professionnelle avant l'âge légal de la pension dans le but de combiner pension anticipée et flexi-job. Bien que **le CGG puisse souscrire à l'intention qui est à la base de la mesure proposée, il doute de son efficacité** :
 - a. De l'avis du Comité, il existe des **moyens plus pertinents pour stimuler l'allongement (effectif) des carrières**, notamment prévoir l'application de corrections actuarielles en cas de retraite anticipée ou généraliser davantage une condition subordonnant la prise (et/ou le calcul) de la pension aux années de carrière effectivement prestées ;
 - b. le **champ d'application personnel** de la mesure **reste limité** aux indépendants qui bénéficient d'une pension de retraite anticipée sans avoir justifié d'une carrière professionnelle de 45 années. Pour les autres travailleurs indépendants pensionnés soumis aux règles en matière d'activité autorisée, il n'y aura donc pas de plafond de revenus spécifique pour les revenus provenant d'un flexi-job.

En résumé, le CGG estime que **la mesure complique inutilement le système existant d'activité autorisée, alors qu'elle est inadéquate pour remplir l'objectif qu'elle vise.** A des fins de simplicité et de transparence, d'une part, et d'efficacité, d'autre part, le **CGG plaide en faveur d'un système uniforme d'activité autorisée.**

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2023, il a été décidé d'étendre le régime des flexi-jobs et d'en adapter certaines modalités¹. C'est ainsi qu'il a été décidé, entre autres, d'introduire un plafond de cumul spécifique pour les situations de cumul d'une pension anticipée avec des revenus provenant d'un flexi-job, et ce afin d'éviter que l'on choisisse de quitter, de manière anticipée, le marché du travail dans le but de combiner une pension de retraite² avec un flexi-job plutôt que de continuer à travailler jusqu'à l'âge légal de la pension. Le CGG est invité à émettre un avis sur un arrêté royal³ portant exécution de cette mesure.

1 Activité autorisée après la prise de cours de la pension

Il n'y a pas de limitation de l'activité autorisée pour :

- les bénéficiaires d'une pension de retraite⁴ qui ont atteint l'âge légal de la pension ou qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension mais peuvent justifier d'une carrière de 45 années au moins ;
- les bénéficiaires d'une allocation de transition.

Les personnes concernées peuvent donc combiner sans limitation leur pension avec une activité professionnelle.

En revanche, les revenus professionnels autorisés sont limités pour :

- les bénéficiaires d'une pension de retraite qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension et ne peuvent pas justifier d'une carrière de 45 années au moins ;
- les bénéficiaires d'une pension de survie exclusivement ;
- les conjoints des bénéficiaires d'une pension au taux ménage.

La limite des revenus autorisés est fonction i) du type de pension, ii) de la présence ou non d'enfants à charge et iii) de l'activité exercée après la pension.

¹ Notifications pour l'établissement du budget 2024.

² Sans avoir 45 années de carrière.

³ Modifiant l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, en ce qui concerne l'activité professionnelle d'un pensionné dans le cadre d'un flexi-job.

⁴ En combinaison ou non avec une pension de survie.

Tableau 1. Revenus professionnels autorisés⁵ pour les bénéficiaires d'une pension de retraite ou d'une pension de retraite et de survie⁶ qui ne peuvent pas démontrer une carrière de 45 années.

Nature de l'activité exercée après la pension	Limite autorisée pour les moins de 65 ans	
	Sans enfant à charge	Avec enfant à charge
Salarié⁷	9.236 EUR	13.854 EUR
Indépendant ou aidant⁸	7.389 EUR	11.083 EUR
Salarié + indépendant⁹	7.389 EUR	11.083 EUR

Tableau 2. Revenus professionnels autorisés⁶ pour les bénéficiaires d'une pension de survie exclusivement.

Nature de l'activité exercée après la pension	Moins de 65 ans			À pd 65 ans	
	Sans enfant à charge	1 enfant à charge	Augm. par enfant suppl.	Sans enfant à charge	Avec enfant à charge
Salarié⁸	21.505 EUR	32.257 EUR	+ 5.376 EUR	26.678 EUR	32.451 EUR
Indépendant⁹	17.204 EUR	25.806 EUR	+ 4.301 EUR	21.342 EUR	25.960 EUR
Salarié + indépendant¹⁰	17.204 EUR	25.806 EUR	+ 4.301 EUR	21.342 EUR	25.960 EUR

Tableau 3. Revenus professionnels autorisés⁶ pour les conjoints des bénéficiaires d'une pension de retraite au taux ménage après l'âge légale de la pension.

Nature de l'activité exercée après la pension	Limite autorisée à pd 65 ans	
	Sans enfant à charge	Avec enfant à charge
Salarié⁸	26.678 EUR	32.451 EUR
Indépendant ou aidant⁹	21.342 EUR	25.960 EUR
Salarié + indépendant¹⁰	21.342 EUR	25.960 EUR

Une sanction est infligée en cas de dépassement des limites légales. Dans ce cas, le montant de pension est diminué à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport au plafond de revenus.

⁵ Montants en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Les montants sont indexés annuellement.

⁶ Y compris si conjoint d'un bénéficiaire d'une pension au taux ménage.

⁷ Montants bruts, y compris mandat, charge, office et activité flexi-job. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les bénéficiaires d'une pension peuvent cumuler leur pension avec un flexi-job.

⁸ Revenus annuels nets imposables.

⁹ 80% brut et net, simultanément ou consécutivement.

2 Projet d'arrêté royal

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du CGG :

1. clarifie, légistiquement, que les revenus provenant d'un flexi-job relèvent de l'application des règles en matière d'activité autorisée qui s'appliquent à certains travailleurs indépendants pensionnés ;
2. introduit un plafond de revenus spécifique pour le cumul d'une pension anticipée avec des revenus provenant d'un flexi-job et
3. prévoit une sanction adaptée en cas de dépassement de ce nouveau plafond de revenus.

2.1 Prise en considération des revenus provenant d'un flexi-job

Le projet d'arrêté royal donne un ancrage légal à la pratique existante de prise en considération des revenus provenant d'une activité salariée du type flexi-job dans le cadre des règles en matière d'activité autorisée qui s'appliquent à certains travailleurs indépendants pensionnés. A cette fin, une référence aux dispositions fiscales concernant l'activité salariée flexi-job est reprise à l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967, qui régit les cumuls¹⁰.

2.2 Nouveau plafond de revenus en cas de cumul d'une pension avec un flexi-job

Le projet d'arrêté royal limite, pour les personnes qui prennent leur pension de retraite avant l'âge légal de la pension sans justifier d'une carrière de 45 années¹¹, les revenus qu'elles peuvent recueillir d'un flexi-job. Le plafond de revenus est fixé à 7.190 EUR brut par an (à l'indice 2023)¹². Le nouveau plafond de revenus n'est pas majoré s'il y a des enfants à charge et vient s'ajouter aux plafonds de revenus existants déjà en vigueur pour ces bénéficiaires.

Le nouveau plafond ne s'appliquera pas i) aux bénéficiaires d'une pension de survie exclusivement ou ii) au conjoint d'une personne qui bénéficie d'une pension au taux ménage. Pour ces bénéficiaires, on n'utilisera que les plafonds de revenus déjà en vigueur actuellement pour ces groupes (cf. supra).

2.3 Sanctions en cas de dépassement du nouveau plafond de revenus

Le projet d'arrêté royal complète le système existant de sanction dans le cadre de l'activité autorisée (cf. 1) en introduisant une nouvelle sanction en cas de non-respect du nouveau plafond spécifique aux activités flexi-job. Cette nouvelle sanction correspond à une réduction du montant de pension à concurrence de 50 % du pourcentage de dépassement des revenus issus de l'activité flexi-job par rapport au nouveau plafond. Cette sanction s'applique même lorsque la pension a déjà été diminuée à la suite du non-respect d'un des plafonds existants. Pour rappel, dans le régime existant de sanction, le pourcentage de réduction de la pension est identique au

¹⁰ Portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

¹¹ Lorsque la pension prend cours.

¹² Ou 5.893 EUR non indexé.

pourcentage de dépassement des revenus professionnels totaux du pensionné par rapport au plafond qui lui est d'application (cf. 1).

Tableau 4. Sanctions spécifiques en cas de dépassement du plafond des revenus autorisés provenant d'un flexi-job.

Activité exercée après la pension ¹³	Revenus	Sanction
Uniquement une activité salariée du type flexi-job	Revenus > Nouveau plafond flexi-job	Le paiement de la pension est suspendu à concurrence de la moitié du pourcentage de dépassement des revenus flexi-job par rapport au nouveau plafond de revenus.
Une activité indépendante et une ou plusieurs activités salariées, dont une est du type flexi-job.	Revenus provenant du flexi-job > Nouveau plafond flexi-job et Total des revenus < Plafond actuel des revenus salarié + indépendant	
	Revenus provenant du flexi-job > Nouveau plafond flexi-job et Total des revenus > Plafond actuel des revenus salarié + indépendant	Le montant de pension est tout d'abord diminué en fonction du pourcentage de dépassement du total des revenus par rapport au plafond de revenus activité salariée + indépendante. Ensuite, ce montant de pension est encore diminué à concurrence de la moitié du pourcentage de dépassement des revenus provenant du flexi-job par rapport au nouveau plafond flexi-job.

Les personnes qui bénéficient d'une pension anticipée au moment où elles exercent un flexi-job conservent le droit d'avoir exercé un flexi-job, même si le dépassement du plafond de revenus entraîne une suspension complète de leur pension. Cela signifie que l'on ne réclamera ni cotisations ONSS ni impôt des personnes physiques dans cette situation.

¹³ Pour la sanction qu'il y a lieu d'appliquer lors du dépassement des limites autorisées en cas d'exercice d'une activité professionnelle relevant exclusivement du régime salarié (y compris les activités salariées du type flexi-job), le projet d'arrêté royal renvoie aux dispositions légales correspondantes du Service fédéral des pensions.

2.4 Entrée en vigueur

La mesure entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2025 et s'appliquera donc pour la première fois aux revenus professionnels de 2025.

3 Avis du Comité

Le CGG rend un avis négatif quant à l'introduction d'un nouveau plafond pour les revenus professionnels issus d'un flexi-job pour les indépendants qui bénéficient d'une pension de retraite anticipée sans justifier d'une carrière professionnelle de 45 années. Il se base sur les considérations suivantes :

1. Complexité :

Les indépendants trouvent que la réglementation en matière d'activité autorisée est déjà très complexe dans son état actuel¹⁴. L'introduction d'un plafond de revenus spécifique pour les revenus provenant de flexi-jobs, le fait que le plafond de revenus ne s'applique qu'à un groupe spécifique de pensionnés et l'introduction d'une nouvelle sanction qui est, en outre, conçue selon une logique différente de celle des sanctions existantes¹⁵ (cf. 2.3), ne font qu'accroître cette complexité. Cela rend le système encore moins transparent pour les indépendants et complique, de surcroît, la tâche des organismes d'exécution. Le CGG le déplore au plus haut point.

1. Défauts d'un système d'activité autorisée :

Le système d'activité autorisée comme instrument pour réguler le cumul d'une pension (anticipée) avec des revenus provenant d'une activité indépendante comporte déjà en soi quelques défauts fondamentaux. Par le passé, le CGG avait déjà souligné que les revenus recueillis par l'indépendant ne constituent pas toujours, loin de là, un bon indicateur du volume de l'activité indépendante^{16,17}. En outre, il n'est pas évident de contrôler les conditions et les seuils pour la rectification en cas d'infraction^{18,19}.

¹⁴ Ainsi, pour les travailleurs indépendants, il n'est pas toujours simple de définir quels sont les revenus qui sont pris en considération dans le cadre de l'activité autorisée et/ou d'utiliser les plafonds de revenus pour réguler le volume de leur activité et éviter des sanctions.

¹⁵ Le pourcentage de réduction est divisé par 2.

¹⁶ Pour les indépendants, ce n'est pas du tout évident de faire correspondre le volume de leur activité aux limites prédéfinies des plafonds de revenus.

¹⁷ Un médecin qui gagnait 200.000 EUR par an et qui ne travaille plus qu'à temps partiel peut encore gagner 100.000 EUR. Un indépendant en société qui gagnait 50.000 EUR peut décider, pour des raisons fiscales, de continuer à s'octroyer la même rémunération. L'exploitant d'une librairie qui gagnait 15.000 EUR et qui réduit ses heures d'ouverture de 20 % verra peut-être ses revenus diminuer de moitié jusqu'à 7.500 EUR (parce qu'une réduction de l'intensité de travail peut avoir des répercussions plus que proportionnelles sur les revenus).

¹⁸ Un contrôle de l'activité autorisée par le biais de la limitation des revenus constitue toujours un contrôle post factum. Cela signifie que le dépassement de la limite autorisée mènera à une révision, voire à la récupération des montants de pension, avec toutes les charges administratives qui en résultent.

¹⁹ Voir texte de vision CGG du 24 novembre 2017 'Pension partielle dans le régime de pension pour travailleurs indépendants'

2. Efficacité :

La mesure a pour but de décourager les indépendants de mettre fin à leur carrière professionnelle avant l'âge légal de la pension dans le but de combiner pension anticipée et flexi-job. Bien que le CGG puisse souscrire à l'intention qui est à la base de la mesure proposée²⁰, il doute de son efficacité :

- a. Le CGG estime qu'un système d'activité autorisée n'est pas un instrument adéquat pour décourager une sortie précoce du marché du travail parce qu'il considère que son effet dissuasif est plutôt limité. De l'avis du Comité, il existe des moyens plus pertinents pour stimuler l'allongement (effectif) des carrières, notamment prévoir l'application de corrections actuarielles en cas de retraite anticipée ou généraliser davantage une condition subordonnant la prise (et/ou le calcul) de la pension aux années de carrière effectivement prestées²¹.
- b. le champ d'application personnel de la mesure reste limité aux indépendants qui bénéficient d'une pension de retraite anticipée sans avoir justifié d'une carrière professionnelle de 45 années. Pour les autres travailleurs indépendants pensionnés soumis aux règles en matière d'activité autorisée²², il n'y aura donc pas de plafond de revenus spécifique pour les revenus provenant d'un flexi-job. Le bénéficiaire d'une pension de survie exclusivement pourra donc continuer à exercer un flexi-job dans les limites normales de l'activité autorisée. Cela signifie que le bénéficiaire d'une pension de survie exclusivement qui n'a pas encore atteint l'âge légal de la pension pourra exercer un flexi-job à temps plein ou presque à temps plein²³. Indépendamment des questions que cela pose en matière d'égalité de traitement, il est recommandé, selon le Comité, que toutes les personnes en âge de travailler exercent (continuent d'exercer) prioritairement une activité professionnelle normale (salarié, indépendant, fonctionnaire)²⁴.

En résumé, le CGG estime que la mesure complique inutilement le système existant d'activité autorisée, alors qu'elle est inadéquate pour remplir l'objectif qu'elle vise. Par ailleurs, il est aussi à noter qu'en l'absence de données chiffrées, il est actuellement impossible d'évaluer l'ampleur du risque que des travailleurs salariés ou indépendants réguliers fassent effectivement la transition vers un flexi-job au moment de la prise de leur retraite anticipée.

A des fins de simplicité et de transparence, d'une part, et d'efficacité, d'autre part, le CGG plaide en faveur d'un système uniforme d'activité autorisée, c'est-à-dire un plafond unique pour

²⁰ Par le passé, le Comité avait indiqué qu'il soutenait l'ambition du gouvernement fédéral de maintenir (plus longtemps) les personnes au travail et qu'il saluait donc les efforts qu'il fournit pour décourager la retraite anticipée (Avis CGG 2022/11 'Réforme des pensions' du 20 juin 2022)

²¹ Pour l'instant, l'introduction d'une telle condition n'est prévue que pour l'accès à la pension minimum (voir avis CGG 2023/19 'Mesures en matière de pension' du 15 novembre 2023)

²² Les bénéficiaires d'une pension de survie exclusivement et les conjoints de bénéficiaires d'une pension de ménage.

²³ Puisque le plafond fiscal non indexé de 12.000 euros pour les flexi-jobs ne leur est pas applicable et qu'ils conservent le droit d'exercer un flexi-job même s'ils dépassent le plafond de l'activité autorisée (et que leur pension est totalement récupérée).

²⁴ Et constituent ainsi des droits sociaux individuels.

l'ensemble des revenus générés par une activité salariée²⁵, qui s'applique à tout travailleur indépendant bénéficiant d'une pension anticipée et soumis au régime de l'activité autorisée.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 6 février 2024 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

²⁵ Donc pas de traitement différent pour les revenus provenant de flexi-jobs.