



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.011/1
van 29 maart 2013

avis 53.011/1
du 29 mars 2013

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
23 december 2005 betreffende
het generatiepact'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
23 décembre 2005 relative au
pacte de solidarité entre les
générations'

Op 7 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2013.

*

Le 7 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 mars 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om voor de zelfstandigen een nieuwe regeling in te voeren inzake de pensioenbonus,² voor de pensioenen die de eerste maal ten vroegste ingaan op 1 januari 2014 en enkel voor de tijdvakken gepresteerd vanaf die datum. Daartoe wordt een nieuw artikel 3bis ingevoegd in de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’.

2.2. De ontworpen regeling komt er op neer dat het pensioenbedrag voor de zelfstandigen wordt verhoogd met een bonus, op voorwaarde dat ze hun beroepsbezigheden in België voortzetten meer dan een jaar na de datum waarop ze hun rustpensioen hadden kunnen verkrijgen. De Koning wordt gemachtigd om het bedrag en de aard van de bonus, alsook de voorwaarden waaronder de bonus wordt toegekend en uitbetaald, te bepalen.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Het voorliggend voorontwerp van wet kan niet worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit, op grond waarvan geen voorafgaand onderzoek in voormelde zin moet worden uitgevoerd, zodat een voorafgaandelijk onderzoek dient plaats te vinden.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie, wat de nieuwe regeling voor de werknemers betreft, het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 52.998/1 uitbrengt. Er kan overigens worden overwogen om dat voorontwerp samen te voegen met het voorliggende voorontwerp, aangezien ze beiden strekken tot het formeel wijzigen van dezelfde wet en inhoudelijk hetzelfde voorwerp hebben.

Uit de bij het ontwerp gevoegde stukken kan niet worden afgeleid dat een dergelijk onderzoek reeds heeft plaats gehad, zodat zulks in voorkomend geval alsnog dient te gebeuren. Wanneer uit dat onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontworpen artikel 3*bis*, § 1, van de wet van 23 december 2005 wordt als voorwaarde bepaald dat de beroepsbezigheden moeten worden voortgezet “in België”.

Gevraagd naar een verantwoording voor een dergelijke regeling vanuit het oogpunt van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie, alsook naar de bestaanbaarheid van die regeling met bepaalde Europeesrechtelijke beginselen³, heeft de gemachtigde verklaard dat de voorwaarde dat de beroepsbezigheden “in België” moeten worden voortgezet, in elk geval zal worden geschrapt. Het ontwerp dient dan ook in die zin te worden aangepast.

OPSCHRIFT

5. Het opschrift van het ontwerp zou aan zeggingskracht winnen indien het zou worden geredigeerd als volgt:

“Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, wat de pensioenbonus voor de zelfstandigen betreft.”

*

³ Zo valt te denken aan de artikelen 49 (vrije vestiging) en 56 (vrij verrichten van diensten) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à instaurer un nouveau régime concernant le bonus de pension en faveur des travailleurs indépendants², applicable aux pensions qui prennent cours pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2014 et uniquement pour les périodes prestées à partir de cette date. À cette fin, un nouvel article 3bis est inséré dans la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations'.

2.2. Le régime en projet revient à majorer d'un bonus le montant de la pension des travailleurs indépendants, à condition qu'ils poursuivent leur activité professionnelle en Belgique plus d'un an au-delà de la date à laquelle ils auraient pu obtenir leur pension de retraite. Le Roi est habilité à déterminer le montant et la nature du bonus ainsi que les conditions d'octroi et de paiement de ce dernier.

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

L'avant-projet de loi à l'examen ne s'inscrit dans aucune des catégories de dispenses prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité, en vertu desquelles aucun examen préalable dans le sens précité ne doit être effectué, si bien que cet examen doit encore être réalisé.

Il ne peut pas être déduit des pièces jointes au projet qu'un examen de l'espèce a déjà été effectué, de sorte qu'il devra, le cas échéant, encore être réalisé. Si cet examen devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir, en ce qui concerne le nouveau régime en faveur des travailleurs salariés, l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, émet ce jour l'avis 52.998/1. On pourrait du reste envisager de fusionner cet avant-projet avec l'avant-projet à l'examen dès lors que tous deux visent la modification formelle de la même loi et ont, sur le fond, le même objet.

apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GENERALE

4. L'article 3bis, § 1^{er}, en projet, de la loi du 23 décembre 2005, énonce comme condition que l'activité professionnelle soit poursuivie « en Belgique ».

Interrogé sur la justification de cette règle au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ainsi que sur sa compatibilité avec certains principes du droit européen³, le délégué a déclaré que la condition requérant que l'activité professionnelle soit poursuivie « en Belgique » sera de toute façon supprimée. Il s'impose dès lors d'adapter le projet en ce sens.

INTITULÉ

5. L'intitulé du projet serait plus explicite s'il était rédigé comme suit :

« Avant-projet de loi modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, en ce qui concerne le bonus de pension en faveur des travailleurs indépendants ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Sont visés les articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (libre prestation des services) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.