



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.213/1
van 15 oktober 2025

avis 78.213/1
du 15 octobre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse koninklijke besluiten
betreffende de uitbreiding van
de vrijstelling van sociale
bijdragen als zelfstandige in
geval van moederschap'

un projet d'arrêté royal
'modifiant divers arrêtés
royaux relatif à la prolongation
de la dispense des cotisations
sociales en tant que
travailleuse indépendante en
cas de maternité'

Op 15 september 2025 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten betreffende de uitbreiding van de vrijstelling van sociale bijdragen als zelfstandige in geval van moederschap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2025.

*

Le 15 septembre 2025, 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant divers arrêtés royaux relatif à la prolongation de la dispense des cotisations sociales en tant que travailleuse indépendante en cas de maternité’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2025.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enerzijds de vrijstelling van het betalen van sociale bijdragen voor zelfstandigen na de bevalling uit te breiden tot de twee kwartalen die volgen op het kwartaal waarin de bevalling plaats had en anderzijds die twee kwartalen gelijk te stellen met kwartalen van effectieve beroepsactiviteit die moeten worden bewezen in het kader van de toelatingsvoorwaarden voor het minimumpensioen voor zelfstandigen.

2.2. Daartoe wijzigt het ontwerp enerzijds artikel 50, § 5, van het koninklijk besluit van 19 december 1967 ‘houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ (artikel 1 van het ontwerp), en anderzijds artikel 56^{quater}, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 22 december 1967 ‘houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen’ (artikel 2). De ontworpen regeling zal in werking treden op 1 januari 2026 en van toepassing zijn op bevallingen die vanaf die datum plaatsvinden (artikel 3).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden opgesomd in de eerste twee leden van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van de tekst moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.¹ Het opschrift van het ontwerp is echter niet nauwkeurig en volledig. Het laat immers uitschijnen dat de ontworpen regeling uitsluitend betrekking heeft op een uitbreiding van de vrijstelling van sociale bijdragen als zelfstandige in geval van moederschap. Uit artikel 2 van het ontwerp blijkt evenwel dat ook wordt voorzien in een versoepeling van de toelatingsvoorwaarden van het minimumpensioen voor zelfstandigen. Het opschrift moet ook deze wijziging weerspiegelen.

¹ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 40, hierna: *Handleiding Wetgevingstechniek*, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Aanhef

5. Overeenkomstig de beginselen van de wetgevingstechniek,² schrijve men in de Nederlandse tekst van het zesde lid van de aanhef “gegeven op” in plaats van “d.d.”.

Artikel 2

6.1. Zoals hoger vermeld (opmerkingen 2.1 en 2.2), bepaalt artikel 2 van het ontwerp dat in het kader van de toegangsvoorwaarden voor het minimumpensioen voor zelfstandigen evenveel kwartalen zullen worden gelijkgesteld met kwartalen effectieve beroepsbezigheid als het aantal kwartalen dat de zelfstandige wegens moederschap wordt vrijgesteld van het betalen van sociale bijdragen. Deze kwartalen stemmen niet overeen met de effectieve moederschapsrust die zelfstandigen effectief opnemen, met name drie weken verplichte en eventueel negen weken facultatieve moederschapsrust.

Hoewel het uitbreiden van de gelijkgestelde periode in functie van kwartalen voortbouwt op de bestaande regeling inzake gelijkgestelde perioden voor zelfstandigen, creëert de ontworpen regeling een nieuw onderscheid in behandeling tussen bevallen zelfstandigen enerzijds, en bevallen werknemers en ambtenaren anderzijds. Voor de eerste categorie van personen wordt immers een bijkomend kwartaal, dat de periode van moederschapsrust niet kan omvatten, gelijkgesteld met effectieve tewerkstelling, terwijl voor de twee andere categorieën de periode die wordt gelijkgesteld met een arbeidsperiode of met werkelijk gepresteerde dienst strikt beperkt blijft tot de effectief opgenomen moederschapsrust.³

6.2. Over de verschillende behandeling in de pensioenregeling van enerzijds de zelfstandigen en anderzijds de werknemers en ambtenaren, heeft de Raad van State in advies 74.718/VR van 22 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2024 ‘houdende de hervorming van de pensioenen’,⁴ het volgende opgemerkt:

“De verschillende maatregelen die deel uitmaken van het voorontwerp houden op verschillende vlakken een verschil in behandeling in tussen verschillende pensioengerechtigden, onder meer naargelang het pensioenstelsel (werknemers, zelfstandigen, openbaar ambt), hun leeftijd, de duur van hun beroepsloopbaan, de periodes van inactiviteit tijdens de loopbaan, de ingangsdatum van het pensioen, enz.

² Zie *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling 34 en formule F 3-4-3.

³ Overeenkomstig artikel 3, § 5, tweede lid, 3°, van de wet van 25 april 2024 ‘houdende de hervorming van de pensioenen’ tellen de perioden van moederschapsbescherming (waaronder prenatale en postnatale rust) mee als arbeidsperiode voor de berekening van het pensioen voor werknemers (door verwijzing naar 34, § 1, B, 2°, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’). Overeenkomstig artikel 119, § 5, van de wet van 26 juni 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ wordt moederschapsrust eveneens beschouwd als een werkelijk gepresteerde dienst wat de toekenning van het minimumpensioen aan ambtenaren betreft.

⁴ Die onder meer artikel 131*sexies*, § 6, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregeling’ heeft gewijzigd, die rechtsgrond vormt voor artikel 2 van het ontwerp.

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dienen voor deze verschillen in behandeling telkens objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan.⁵ Bij het beoordelen of het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, dient er rekening mee te worden gehouden dat de wetgever, in sociaaleconomische aangelegenheden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Hij beschikt daarbij – in aangelegenheden inzake rust- en overlevingspensioenen – over een des te ruimere beoordelingsbevoegdheid wanneer de betrokken regeling het voorwerp heeft uitgemaakt van sociaal overleg.^{6,7}

6.3. Bevraagd over de objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven die er voor het in het ontwerp ingevoerde verschil in behandeling bestaan, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De regeling voor werknemers en ambtenaren is verschillend van de regeling voor de zelfstandigen. Voor de werknemers en de ambtenaren wordt de periode van moederschapsrust gelijkgesteld voor het minimumpensioen. Voor zelfstandigen is het evenwel niet de periode van moederschapsrust die wordt gelijkgesteld. Zelfstandigen worden vrijgesteld van de betaling van de sociale bijdragen voor het kwartaal volgend op het kwartaal van de bevalling (voor bevallingen vanaf 1 januari 2026: 2 kwartalen), en deze kwartalen worden gelijkgesteld voor het pensioen. In die kwartalen zijn zij, minstens gedeeltelijk toch, opnieuw actief. De situatie van werknemers/ambtenaren is niet gelijk aan de situatie van de zelfstandigen. Gezien het niet om vergelijkbare situaties gaat stelt er zich geen probleem op vlak van het gelijkheidsbeginsel.”

6.4. De verklaring van de gemachtigde overtuigt evenwel niet. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward.⁸ Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof in meerdere arresten vastgesteld dat de pensioenregelingen verschillen wat betreft het doel, de financieringswijze en de toekenningsvoorwaarden ervan. Die verschillen maken het niet mogelijk op elk punt die categorieën met elkaar te vergelijken.⁹ Het Hof heeft evenwel ook geoordeeld dat, uit het oogpunt van de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, een vergelijking tussen de verschillende pensioenstelsels kan worden gemaakt wanneer eenzelfde maatregel, die voor die stelsels gemeenschappelijk is, duidelijk verschillende gevolgen heeft in het ene en het andere stelsel,¹⁰ zoals bijvoorbeeld de matigingsbijdrage¹¹ en de berekening van de leeftijd waarop men zijn pensioen kan genieten zonder vermindering.¹² Het onderscheid in de wijze waarop de verschillende pensioenstelsels functioneren, kan dus een element zijn in de beoordeling van het onderscheid in behandeling, maar dit kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te

⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: GwH 7 augustus 2013, nr. 119/2013, B.5.

⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.9.

⁷ Adv.RvS 74.718/VR van 22 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2025 ‘houdende de hervorming van de pensioenen’, p. 37-38.

⁸ Zie recent nog bijv. GwH 12 juni 2025, nr. 87/2025, B.36.2; GwH 19 juni 2025, nr. 94/2025, B.16.2.

⁹ GwH 16 november 2000, nr. 116/2000, B.4.; GwH 28 november 2001, nr. 152/2001, B.5.

¹⁰ GwH 31 mei 2011, nr. 93/2011, B.5. Zie ook reeds GwH 16 november 2000, nr. 116/2000, B.4. en GwH 28 november 2001, nr. 152/2001, B.5. Zie ook adv.RvS 68.378/1 van 8 januari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 juni 2021 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen, wat betreft de berekening van het proportioneel pensioen’, opmerking 5.3.

¹¹ GwH 16 november 2000, nr. 116/2000, B.4; GwH 28 november 2001, nr. 152/2001, B.5.

¹² GwH 31 mei 2011, nr. 93/2011, B.5.

besluiten, anders zou de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel van elke inhoud worden ontdaan. In dit geval lijkt de regeling van de gelijkgestelde periodes naar aanleiding van de verminderde prestaties als gevolg van een bevalling ingegeven door eenzelfde bedoeling om personen die recht hebben op een minimumpensioen niet te sanctioneren voor de verminderde prestaties naar aanleiding van een bevalling en dus voor elk stelsel gemeenschappelijk, en dus voldoende vergelijkbaar.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om in een passende verantwoording voor artikel 2 van het ontwerp te voorzien in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Deze verantwoording zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in een verslag aan de Koning.

*

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, d'une part, d'étendre la dispense de paiement des cotisations sociales des travailleuses indépendantes après l'accouchement aux deux trimestres qui suivent le trimestre au cours duquel l'accouchement a eu lieu et, d'autre part, d'assimiler ces deux trimestres à des trimestres d'activité professionnelle effective qui doivent être prouvés dans le cadre des conditions d'admission à la pension minimum des travailleurs indépendants.

2.2. À cet effet, le projet modifie, d'une part, l'article 50, § 5, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 'portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants' (article 1^{er} du projet), et, d'autre part, l'article 56^{quater}, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 'portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants' (article 2). Le régime en projet entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et s'appliquera aux accouchements qui surviennent à partir de cette date (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions énumérées aux deux premiers alinéas du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé du texte doit être clair, précis, complet et concis ¹. Or, l'intitulé du projet n'est ni précis ni complet. Il donne en effet à penser que le régime en projet concerne exclusivement une prolongation de la dispense des cotisations sociales en tant que travailleuse indépendante en cas de maternité. Il ressort toutefois de l'article 2 du projet qu'il est également prévu un assouplissement des conditions d'admission à la pension minimum des travailleurs indépendants. L'intitulé doit également refléter cette modification.

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 40, ci-après : Guide de légistique, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Préambule

5. Conformément aux principes de technique législative², on écrira dans le texte néerlandais du sixième alinéa du préambule « gegeven op » au lieu de « d.d. ».

Article 2

6.1. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus (observations 2.1 et 2.2), l'article 2 du projet dispose que dans le cadre des conditions d'accès à la pension minimum des travailleurs indépendants, le nombre de trimestres assimilés à des trimestres d'activité professionnelle effective sera égal au nombre de trimestres pendant lesquels la travailleuse indépendante est dispensée du paiement des cotisations sociales pour cause de maternité. Ces trimestres ne correspondent pas au congé de maternité effectif que les travailleuses indépendantes prennent effectivement, à savoir trois semaines de repos de maternité obligatoire et éventuellement neuf semaines de repos de maternité facultatif.

Bien que l'extension de la période assimilée en fonction des trimestres s'appuie sur le régime existant en matière de périodes assimilées pour les travailleuses indépendantes, le régime en projet crée une nouvelle différence de traitement entre les travailleuses indépendantes qui ont accouché, d'une part, et les travailleuses salariées et les fonctionnaires qui ont accouché, d'autre part. En effet, pour la première catégorie de travailleuses, un trimestre supplémentaire, qui ne peut englober la période du repos de maternité, est assimilé à une occupation effective, alors que pour les deux autres catégories, la période assimilée à une période de travail ou à un service réellement presté reste strictement limitée au repos de maternité effectivement pris³.

6.2. En ce qui concerne la différence de traitement dans le régime de pension des travailleuses indépendantes, d'une part, et des travailleuses salariées et des fonctionnaires, d'autre part, le Conseil d'État, dans son avis 74.718/VR du 22 décembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2024 'portant la réforme des pensions'⁴, a formulé l'observation suivante :

« Les différentes mesures incluses dans l'avant-projet contiennent à plusieurs niveaux une différence de traitement entre divers bénéficiaires d'une pension, notamment en fonction du régime de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonction publique), de leur âge, de la durée de leur carrière professionnelle, des périodes d'inactivité au cours de la carrière, de la date de prise d'effet de la pension, etc.

Les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination requièrent que ces différences de traitement se fondent chaque fois sur des motifs objectivement et

² Voir Guide de légistique, recommandation 34 et formule F 3-4-3.

³ Conformément à l'article 3, § 5, alinéa 2, 3°, de la loi du 25 avril 2024 'portant la réforme des pensions', les périodes de protection de la maternité (dont le repos prénatal et postnatal) sont prises en compte comme période de travail pour le calcul de la pension des travailleuses salariées (par référence à l'article 34, § 1^{er}, B, 2°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés'). Conformément à l'article 119, § 5, de la loi du 26 juin 1992 'portant des dispositions sociales et diverses', le repos de maternité est également considéré comme un service réellement presté en ce qui concerne l'octroi de la pension minimale aux fonctionnaires.

⁴ Qui a modifié entre autres l'article 131*sexies*, § 6, de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions', qui procure un fondement juridique à l'article 2 du projet.

raisonnablement admissibles⁵. Pour apprécier si la différence de traitement est raisonnablement justifiée, il faut tenir compte de ce qu'en matière socio-économique, le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation. Il dispose à cet égard – dans des matières relatives aux pensions de retraite et de survie – d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque la réglementation concernée a fait l'objet d'une concertation sociale⁶ »⁷.

6.3. Interrogé à propos des motifs objectifs et raisonnablement admissibles qui justifient la différence de traitement instaurée par le projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De regeling voor werknemers en ambtenaren is verschillend van de regeling voor de zelfstandigen. Voor de werknemers en de ambtenaren wordt de periode van moederschapsrust gelijkgesteld voor het minimumpensioen. Voor zelfstandigen is het evenwel niet de periode van moederschapsrust die wordt gelijkgesteld. Zelfstandigen worden vrijgesteld van de betaling van de sociale bijdragen voor het kwartaal volgend op het kwartaal van de bevalling (voor bevallingen vanaf 1 januari 2026: 2 kwartalen), en deze kwartalen worden gelijkgesteld voor het pensioen. In die kwartalen zijn zij, minstens gedeeltelijk toch, opnieuw actief. De situatie van werknemers/ambtenaren is niet gelijk aan de situatie van de zelfstandigen. Gezien het niet om vergelijkbare situaties gaat stelt er zich geen probleem op vlak van het gelijkheidsbeginsel ».

6.4. Les explications du délégué ne sont toutefois pas convaincantes. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité⁸. Il est vrai que dans plusieurs arrêts, la Cour Constitutionnelle a constaté que les régimes de pension diffèrent en ce qui concerne leur objectif, leur mode de financement et leurs conditions d'octroi. Ces différences ne permettent pas de comparer à tous égards ces catégories⁹. La Cour a toutefois également jugé qu'au point de vue du respect du principe d'égalité et de non-discrimination, une comparaison peut être faite entre les différents régimes de pension lorsqu'une même mesure, commune à ces régimes, produit des effets sensiblement différents dans l'un et dans l'autre¹⁰, comme par exemple la cotisation de modération¹¹ et le calcul de l'âge auquel un travailleur peut bénéficier de sa pension sans réduction¹². La distinction dans le mode de fonctionnement des différents régimes de pension peut donc constituer un élément dans l'appréciation de la différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité. En l'occurrence, le régime des périodes assimilées à la suite de la réduction des prestations consécutivement à un accouchement semble motivé par une même

⁵ Note de bas de page 8 de l'avis cité : C.C., 7 août 2013, n° 119/2013, B.5.

⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.9.

⁷ Avis C.E. 74.718/VR du 22 décembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2024 'portant la réforme des pensions', p. 9.

⁸ Voir récemment encore, par exemple, C.C., 12 juin 2025, n° 87/2025, B.36.2 ; C.C., 19 juin 2025, n° 94/2025, B.16.2.

⁹ C.C., 16 novembre 2000, n° 116/2000, B.4 ; C.C., 28 novembre 2001, n° 152/2001, B.5.

¹⁰ C.C., 31 mai 2011, n° 93/2011, B.5. Voir également déjà C.C., 16 novembre 2000, n° 116/2000, B.4 et C.C., 28 novembre 2001, n° 152/2001, B.5. Voir aussi l'avis C.E. 68.378/1 du 8 janvier 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juin 2021 'modifiant diverses dispositions relatives aux régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants en ce qui concerne le calcul de la pension proportionnelle', observation 5.3.

¹¹ C.C., 16 novembre 2000, n° 116/2000, B.4 ; C.C., 28 novembre 2001, n° 152/2001, B.5.

¹² C.C., 31 mai 2011, n° 93/2011, B.5.

intention de ne pas sanctionner les personnes qui ont droit à une pension minimum pour la réduction des prestations à la suite d'un accouchement, et il est donc commun à chaque régime, et donc suffisamment comparable.

Il appartient aux auteurs du projet de justifier adéquatement l'article 2 du projet au regard du principe d'égalité. Cette justification pourrait par exemple être intégrée dans un rapport au Roi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC